

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES SANCTIONS

EN

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 8 juin 1933 à 14 heures.

PAR

Otto BRÜCK

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, *Professeur*.

Suffragants { MM. BASDEVANT. } *Professeurs*
 { GIDEL. }

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

1933

LES SANCTIONS
EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES SANCTIONS

EN

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 8 juin 1933 à 14 heures.

PAR

Otto BRÜCK

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, *Professeur*.

<i>Suffragants</i>	{	MM. BASDEVANT.	}	<i>Professeurs</i>
		GIDEL.		

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

1933

ABRÉVIATIONS

- S. D. N. — Société des Nations.
J. O. — Journal Officiel de la Société des Nations.
A. 14. 1927. V-S. d. N. — Rapports et résolutions concernant l'art. 16 du Pacte.
C. P. J. I. — Cour permanente de Justice Internationale.
O. I. T. — Organisation Internationale du Travail.
C. I. B. — Commission Internationale du Blocus.
E. I. — L'Esprit International.
I. C. — International Conciliation,
J. D. I. — Journal de Droit International.
R. D. I. — Revue du Droit International.
R. D. I. L. C. — Revue de Droit International et de Législation Comparée.
RECUEIL. — Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye.
F. A. V. — Frankfurter Abhandlungen zum modernen Völkerrecht.
STRUPP, *Éléments*. — Strupp, *Éléments du droit international public universel, européen et américain*.
DOCUMENTATION INTERNATIONALE. — Documentation Internationale. II. La Conférence de la Paix et la Société des Nations.



« La Justice sans la force est impuissante.

La Force sans la Justice est tyrannique.

La Justice sans force est contredite, parce qu'il y a toujours des méchants.

La Force sans la Justice est accusée.

Il faut donc mettre ensemble la Justice et la Force et, pour cela, faire que ce qui est juste soit fort et que ce qui est fort soit juste ».

PASCAL.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549908_0043

CHAPITRE PREMIER

APERÇUS THÉORIQUES SUR LA SANCTION.

« Si la théorie des sanctions se heurte encore dans l'ordre interne à de grosses difficultés, les embarras qu'elle suscite sont assurément bien plus considérables quand on la transporte dans le domaine international. Ici, en effet, le terrain n'est guère débroussaillé. De-ci, de-là une forme s'ébauche, un sentier se dessine, mais les points de repère qui s'offrent à l'observation sont si rares, si disséminés et parfois si équivoques, qu'il est impossible d'en tirer un plan systématique. De tous les aspects du droit des gens, c'est le plus rudimentaire » (1).

En effet, parmi les problèmes que pose le droit international, il en est peu dont la nature ait été plus discutée et moins déterminée que celui de la sanction : Corollaire d'un ordre juridique organisé, la notion de la sanction ne peut se préciser que dans une communauté obéissant à certains principes bien déterminés et dont la sauvegarde est confiée à une juridiction interétatique. Or, l'organisation juridique de la communauté internationale ne fait que commencer. Pour cette raison, il importe, avant d'étudier le système et la pratique des sanctions, d'en donner la définition, d'en préciser la corrélation avec le droit et d'en apprécier l'importance.

§ 1. — La définition du Terme.

Avant de donner la définition, c'est-à-dire « une phrase brève, quelques lignes serrées, quelques mots choisis trop pesés à l'instrument le plus sensible, fournissant à celui qui

(1) Bourquin : *Règles générales du Droit de la Paix*, p. 203.

l'entend ou la lit l'idée claire, précise, correcte « définitive » de l'objet à définir » (2), posons en axiome que la sanction est en fonction du droit. On discute le point de savoir si la sanction est essentielle au droit ou non. Mais tout le monde conçoit l'idée des sanctions comme inséparable de celle du droit. C'est le droit qui doit fixer les sanctions et leur application. Qu'est-ce donc, au juste, que la sanction ? La doctrine est unanime pour la considérer comme une mise en jeu de la force. Que ce soit « la contrainte extérieure » (3), « la contrainte sociale » (4), « la coercition extérieure ou physique » (5) ou bien la « pénalité attachée à la non-exécution » (6) c'est toujours la même idée qui revient. Nous sommes d'avis que toutes ces définitions tiennent beaucoup plus compte d'une seule manifestation de la sanction que de sa nature propre. Elles insistent surtout sur le caractère matériel de la sanction. Or de nos jours le recours à la force est appelé à devenir de plus en plus rare. Le développement des relations économiques entre les Etats fait qu'on envisage de plus en plus des sanctions d'ordre pacifique, telles que des mesures économiques, juridiques, politiques et mêmes morales. Pour cette raison, la définition de M. Tanon, selon laquelle la sanction ne serait que « la contrainte sous toutes ses formes » (7) nous paraît plus exacte. Mais si on pousse l'analyse plus loin, si on cherche à scruter la nature intime de cette notion, on se rend compte que la « contrainte » contient deux phases distinctes : Il y a d'abord la désapprobation raisonnée d'un acte qui se présente comme une violation de la règle de droit, et cette désapprobation est suivie d'un déploiement de forces quelconque tendant à neutraliser les effets de la violation du droit (ou à punir cette violation). Duguit peut donc définir avec raison la sanction comme « une réaction collective » (8).

(2) Lévy-Ullmann : *Introduction à l'étude des sciences juridiques.* — I. La définition du droit, p. 4.

(3) Baudry-Lacantinerie : *Précis de droit civil*, p. 1 (édition de 1919).

(4) Colin et Capitant : *Droit civil français*, p. 1 et 2 (édit. 1930).

(5) Aubry et Rau : *Cours de droit civil français*, p. 1 (édit. 1869).

(6) Calvo : *Dictionnaire du droit international public et privé*.

(7) Tanon : *L'Evolution du droit et la conscience sociale*, p. 150, 151.

(8) Duguit : *Manuel du droit constitutionnel*, t. I, p. 1 (1923).

En droit international, la sanction est donc *une réaction à aspects divers de la communauté internationale contre un de ses membres qui viole la règle de droit régissant cette communauté.*

§ 2. — La Corrélation de la Sanction avec le Droit.

Le problème de la corrélation du droit et de la sanction a fait couler beaucoup d'encre. La doctrine est partagée en trois camps. Certains auteurs considèrent la sanction comme essentielle au droit. Des normes non sanctionnées ne sont pas des règles de droit. D'autres conçoivent l'existence du droit positif indépendamment de la sanction. D'autres encore cherchent à faire une synthèse de ces deux théories extrêmes.

La première théorie a pour représentants les plus qualifiés : Kant, Ihering, Duguit, Beudant, Baudry-Lacantinerie et Lévy-Ullmann. Que le droit ne soit constitué que par des « normes coercitives » (9) « qu'il implique la faculté de contraindre » (10) « qu'il n'existe que là où il est possible d'assurer l'observation par voie de contrainte extérieure » (11), c'est toujours la même idée exprimée en termes différents.

De même, pour Duguit, une règle ne devient juridique qu'« au moment où la masse des esprits a le sentiment que le respect de cette règle est si essentiel au maintien de la solidarité sociale qu'elle en réclame la sanction organisée » (12). Beudant qualifie une loi dépourvue de sanction de « prescription simplement comminatoire » (13). Le plus catégorique est M. le professeur Lévy-Ullmann. « La sanction — écrit-il (14) — c'est l'élément qui confère à la notion de droit son caractère spécifique relativement aux notions voi-

(9) Ihering : *Le but dans le droit*. 5^e édition, p. 249 (1916), cité d'après Chklaver : *Le droit international dans ses rapports avec la philosophie du droit*.

(10) Kant : *Eléments métaphysiques de la doctrine du droit*. Introd. par D.

(11) Baudry-Lacantinerie : *op. cit.*, p. 1.

(12) Duguit : *Traité de droit constitutionnel* (1927), t. I, p. 119.

(13) Beudant : *Le droit individuel et l'Etat* (1891), p. 20.

(14) Lévy-Ullmann : *op. cit.*, p. 145.

sines dont il se rapproche par le genre et qui se présentent, elles aussi, sous l'aspect d'une délimitation de ce qu'il est permis ou défendu de faire ou de ne pas faire (religion, morale, mœurs, etc) ». La sanction est donc non seulement essentielle au droit, mais elle distingue le droit des autres notions voisines ; c'est elle qui lui confère l'aspect spécifique parmi les sciences sociales.

La théorie contraire est soutenue entre autres par Rivier, MM. Dupuis et Scelle. « Le droit n'a pas besoin, pour être droit positif, de la certitude d'une contrainte. Le droit a son existence propre, indépendamment de toute sanction » (15) ; « il n'est point vrai que la sanction soit la marque et la condition du droit positif » (16) ; « l'existence de la règle de droit objective ou positive est indépendante de la sanction » (17).

La théorie intermédiaire considère le droit comme « susceptible d'une sanction externe » (18), comme ayant une « tendance à la contrainte sociale (19) » ou bien « éventuellement garanti par l'application des sanctions positives » 20. M. Le Fur s'est d'ailleurs expliqué dans un ouvrage récent sur ce point. Il distingue entre le droit positif et le droit naturel. « Là où il n'y a pas de sanction, il n'y a qu'une règle de morale, de droit naturel et non de droit positif » (21). L'éminent professeur convient donc que la sanction est essentielle au droit positif et que c'est la sanction qui le distingue de la morale. Il se rallie donc à la première théorie.

Les théories qui ne reconnaissent pas à la sanction le caractère d'un corollaire indispensable du droit sont insoutenables à notre avis. La théorie qui considère le droit comme pouvant être éventuellement garanti par des sanctions, se réduit en substance à la théorie dont M. Scelle

(15) Rivier : *Principes du droit des gens* (1896), p. 21 (t. I).

(16) Dupuis : *Liberté des voies de communications, relations internationales*, p. 408 (Recueil, 1924, t. II).

(17) Scelle : *Précis de droit des gens*, I, p. 22.

(18) Leseur : *Introduction à un cours de droit international public* (1893), p. 41.

(19) Gény : *Science et technique en droit privé positif*, p. 48.

(20) Le Fur : *Essai d'une définition synthétique du droit*.

(21) Le Fur : *Précis de droit international public*, (1933) n° 908.

est actuellement le représentant le plus éminent et qui prétend que le droit peut exister et être obligatoire en dehors de toute idée de contrainte. Cette dernière théorie n'exclut pas une sanction éventuelle du droit, mais elle ne s'y attache aucunement pour y trouver le caractère distinctif de la règle juridique.

Les auteurs qui défendent cette dernière théorie nous semblent confondre la morale, que certains juristes appellent droit naturel ou droit théorique, et le droit positif. Il est vrai que la presque totalité des règles juridiques sont issues de la morale. Mais elles ne sont entrées dans le droit qu'à l'instant où l'organe compétent pour édicter des mesures sociales, les a reconnues comme conformes à l'intérêt du plus grand nombre et, pour sauvegarder cet intérêt, les a pourvues de sanctions (22).

En présence de cette définition de la règle de droit, on a pu se demander si les principes régissant la communauté internationale (abstraction faite des règles découlant du Pacte) sont du droit ou non. Pour leur refuser le caractère juridique, on a souvent invoqué l'absence de sanctions. Il nous paraît exagéré de prétendre que les sanctions sont exclusivement la dernière conquête du droit international. En réalité, les Etats et précisément parce que les règles juridiques tendaient à sauvegarder certains de leurs intérêts veillaient jalousement à l'exécution des obligations internationales, tout au moins, dans tous les cas où ils en étaient les bénéficiaires. La guerre, les représailles, l'intervention, étaient toujours des moyens, inorganisés et primitifs, si l'on veut, mais néanmoins des moyens pour faire valoir le droit. C'est cette conception de la guerre comme une variété de sanction qui a donné naissance à la distinction classique entre la guerre juste et injuste. L'inconvénient de cet état de

(22) Le professeur Sfériadès dans un article sur *Les Marbres d'Elgin* écrit : « Cependant les préceptes de la morale ne sont pas toujours suivis par les puissants, bien qu'invoqués assez souvent par eux contre les faibles. Aussi n'ont-ils de sanction à peu près possible, que lorsqu'ils finissent par devenir du droit, à la suite des exigences continues de l'opinion publique, mais surtout par des raisons d'utilité et de nécessité pratiques. » (*Revue de droit international*. 1932, n° 3, p. 65).

choses résidait en ce que les Etats étaient en même temps parties, juges et exécuteurs. Il est facile d'imaginer tous les abus qu'a pu engendrer le cumul de ces qualifications. Les tendances contemporaines sont essentiellement dirigées dans le sens de la création d'une procédure susceptible de déterminer objectivement le violateur et de confier le soin de rétablir l'état de droit à un organe collectif, afin de prévenir les appétits individuels. Comme on voit, la sanction du droit international moderne n'est qu'un développement, une mise au point de son ancêtre.

§ 3. — L'importance des Sanctions.

Si les sanctions sont essentielles au droit, on comprend aisément que divers auteurs et personnalités politiques en aient discuté l'importance. *Vitoria*, un des premiers théoriciens du droit international moderne, s'exprime comme suit : « (23) Le monde ne pourrait être heureux, que dis-je, il serait réduit à la pire des conditions, si tous les tyrans, les voleurs et les brigands pouvaient impunément commettre leurs méfaits, et opprimer les gens de bien et les innocents, sans que ceux-ci puissent, de leur côté, sévir contre les coupables » Nous trouvons la même idée chez *Vattel*, le plus célèbre des auteurs du 18^e siècle. (24) « En vain la nature nous donnerait-elle le droit de ne pas souffrir l'injustice, en vain obligerait-elle les autres à être justes à notre égard, si nous ne pouvions légitimement user de contrainte, quand ils refusent de s'acquitter de ce devoir. Le juste se verrait à la merci de la cupidité et de l'injustice ; tous ces droits lui deviendraient bientôt inutiles ». Il est intéressant de constater que deux auteurs ayant professé des opinions si différentes sur la nature du droit international (*Vitoria* partisan du droit naturel, champion de l'idée de l'interdépendance des Etats et *Vattel*, père spirituel de l'idée de la souveraineté absolue des Etats) soient du même avis sur ce

(23) Goubran ; *Le problème des sanctions dans l'évolution de l'arbitrage international*, p. 185.

(24) *Vattel : Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, livre I, ch. V, § 66 (Nouvelle édition par Pradier-Fodéré, 1863).

problème. *Ihering*, le célèbre juriste allemand, s'exprime de cette façon : (25) « La justice en tenant d'une main la balance sur laquelle elle mesure le droit, tient de l'autre main l'épée pour l'appliquer. L'épée sans balance signifie la violence brutale ; la balance sans épée le droit impuissant. Ces deux choses doivent former un seul tout ». *M. Mitrany* (26) se demande : « Mais pourquoi avoir des sanctions ? » Et il répond : « Parce que vous ne pouvez-vous en passer ». *M. Le Fur* écrit (27) : « Aussi longtemps qu'il peut se produire des violations de la loi sociale, des sanctions sont nécessaires ; sans sanction, pas de sécurité nationale ni internationale ».

Si les juristes attachent depuis toujours la même importance aux sanctions, les hommes d'Etat n'en apprécient l'importance que depuis peu de temps. Nous ne citerons qu'une déclaration de *M. Ribot* faite à la Chambre le 2 août 1917 : (28). « Le droit sans la force, qu'est-ce que c'est, sinon l'humiliation de la justice opprimée par la violence, l'éternelle histoire du monde jusqu'au jour où nous aurons organisé cette force internationale qui empêchera les nations de proie, les nations criminelles de se précipiter sur les nations pacifiques ».

Pour finir, nous citerons un homme de lettres. Dans son bel ouvrage sur « l'Esprit de Genève », *M. Robert de Traz*, écrit (29) « Les théoriciens qui n'admettent pas la nécessité des sanctions coercitives, j'imagine qu'ils n'ont jamais souffert eux-mêmes d'un dol, dans leur chair et leur âme également impuissantes ; ils n'ont jamais été des victimes contemplant l'impunité de leur offenseur. Et ainsi manquent-ils du sentiment tragique de la vie et aussi de celui de l'histoire. La bonne volonté ne suffit pas à assurer la marche du monde : quiconque ouvre les yeux voit la contrainte partout qui nous presse de chaque côté ».

Et vraiment, étudiant l'histoire, l'évolution du droit inter-

(25) Goubran : *op. cit.*, p. 270.

(26) Mitrany : *Le problème des sanctions internationales* (1926), p. 4.

(27) Le Fur : Préface à l'ouvrage de Sturzo, *La communauté internationale et le droit de guerre*, p. 9.

(28) Léon Bourgeois : *Le pacte de 1919 et la Société des Nations*, p. 43.

(29) Robert de Traz : *L'esprit de Genève*, p. 136.

national et surtout le développement de la Société des Nations, on ne peut arriver qu'à la seule conclusion : une des bases de la paix perpétuelle est l'organisation d'un système efficace des sanctions. Ce n'est que le jour où les Etats sauront que leurs actes seront jugés et les décisions exécutées que la paix dans le droit pourra durer.

CHAPITRE II

APERÇU HISTORIQUE SUR LES SANCTIONS.

PREMIÈRE SECTION

L'Antiquité

Jusqu'à une époque assez rapprochée, la plupart des auteurs niaient l'existence d'un droit international dans l'Antiquité. Et encore aujourd'hui, la doctrine dominante partage cet avis. La cité antique, association à fondement religieux, est exclusive. Son droit ne vaut que pour ses membres. « Dans un sens précisément inverse de celui de l'internationalisme actuel qui, à l'idée de l'humanité sacrifie celle de la patrie, l'antiquité païenne sacrifiait non moins nettement l'idée d'humanité et rejetait toute conception débordant la cité, la patrie d'alors » (1). Mais des recherches intéressantes firent apparaître à la lumière une masse considérable de matériaux confirmant le point de vue exactement opposé. Selon le baron Korff (2) ces documents démontrent clairement que « le monde antique connaissait le sens des relations internationales et utilisait un système d'institutions très développées et fermement établies ». Reste l'argument du manque de l'universalisme. Manifestement, le droit international qu'a connu l'antiquité, est à base particulariste ou régionaliste. Il n'est applicable que dans les relations entre peuples voisins de même race, religion ou langue. Mais ce fait n'est pas, pensons-nous, de

(1) Le Fur : *Précis de droit international public* (1931) n°31.

(2) Baron Serge Korff : *Introduction à l'histoire du droit international* (Recueil 1923), p. 5.

nature à faire nier l'existence de ce droit dans l'antiquité. Ce qui importe, c'est la nature intrinsèque des règles du droit. Or, si « entre les clans, les règles de droit sont régies par des principes qui, de nos jours, appartiendraient au droit international », si le « règlement des conflits qui s'élèvent entre les membres de la tribu, appartenant à des clans différents, prend primitivement la forme d'un arbitrage, pour évoluer à l'arbitrage obligatoire » (3), il est impossible de nier que la Chine ou la Grèce aient connu un droit international. Ces deux pays unitaires de nos jours, étaient dans ces temps reculés divisés en beaucoup d'Etats. Les petits Etats étaient juridiquement égaux, des rapports réguliers s'étaient établis entre eux et des principes communs dominaient leurs relations. Mais ces principes ne valaient pas en dehors de la Chine ou de la Grèce. C'est dans la communauté culturelle ou religieuse que le droit international existait. On pourrait dire : n'étaient admis dans la communauté internationale que les Etats qui reconnaissaient les principes fondamentaux sans lesquels il n'y a pas de vie internationale possible. Les Grecs, par exemple, posent comme condition de l'admission au sein de cette communauté l'adoption de leur culture. L'histoire des successeurs de l'Empire d'Alexandre le Grand nous offre la preuve de cette assertion. Des peuples qui ne sont pas de même race, sont admis à participer à la vie internationale en adoptant la culture hellénique. D'ailleurs, à notre époque, on demande l'observation de certains principes fondamentaux comme condition d'admission à la communauté internationale. Ce sont d'autres normes plus libérales, si l'on veut, que ne l'ont exigé les Grecs (ou bien les Chinois) ; le fait est le même.

Une autre cause du régionalisme est le manque de relations entre les diverses parties du monde en ces temps reculés. Ce qui confère le caractère international au droit de ces sphères culturelles, c'est l'idée de la souveraineté de diverses parties de ces Unions. Ce système de coopération et de justice était sanctionné. Ces sanctions étaient en harmo-

(3) Vinogradoff : *Principes historiques du droit* (traduction française 1924) p. 350 et s.

nie avec l'esprit du temps, d'ordre religieux. « Tous les Traités ou Accords, toutes les institutions et obligations internationales avaient leur contre-partie dans quelque espèce de sanctions religieuses. » (4) Parfois cette sanction était la guerre, dite guerre sainte.

La meilleure preuve que le droit international de cette époque ne pouvait être que régionaliste est le fait que l'universalisme des Romains l'a détruit.

Nous allons analyser les règles régissant les communautés internationales chinoise, grecque et romaine et leurs sanctions.

§ 1. — La Communauté Chinoise.

La Chine est un monde qui longtemps se suffisait à lui-même. Il comprenait un grand nombre d'Etats, dont la plupart avaient une population chinoise, mais dont quatre, les « I » (à l'est) les « Mei » (au sud,) les « Ti » (au nord) et les « Ioungs » (à l'ouest) étaient étrangers à la race chinoise. Les relations des Etats chinois avec les Etats non-chinois étaient bonnes. Des traités d'amitié affirmaient leur volonté pacifique réciproque, réglaient le commerce et la pénétration mutuelle. Des « voyageurs », sorte d'agents diplomatiques, aidés par des interprètes, étaient chargés d'entretenir les relations pacifiques. Ils participaient même souvent aux réunions périodiques du « Concert des Princes », la S. D. N. des Chinois. En dépit de cette collaboration, il y avait assez souvent des guerres entre eux. Tout laisse croire que bon nombre de guerres étaient des guerres-sanctions, faites pour la réalisation d'un droit qu'on ne pouvait pas réaliser par voie pacifique, ou bien pour punir le violateur des engagements internationaux.

Toutefois, il y a eu aussi souvent des guerres de conquête, de brigandage ou de prestige entre les nombreux Etats chinois. Ce n'est qu'au vingtième siècle avant Jésus-Christ que l'empereur U. Le Grand réussit — pour la première fois dans l'histoire chinoise — à réunir au pied de la montagne

(4) Baron Korff : *op. cit.* p. 9.

sacrée de Tou une grande assemblée des Princes. Le même procédé est adopté par Ou Wan vers 1110 av. J.-C. Cet empereur convoque les Princes dans sa capitale pour cultiver l'amitié internationale et intensifier la coopération. Dans leurs relations mutuelles, ces Princes observent des règles écrites ou coutumières, entretiennent des agents diplomatiques, règlent pacifiquement les conflits et distinguent en cas de guerre les combattants des non-combattants, les belligérants des neutres. La communauté chinoise sent donc l'interdépendance existant entre ses membres. Mais elle ne tient pas à renforcer ce lien. Ce n'est qu'en 681 av. J.-C. qu'une Ligue « Le Concert des Princes » est créée. L'événement qui fit naître cette Société des Nations était la menace de l'invasion par le royaume barbare de Tch'ou. Les Etats chinois, affaiblis par les querelles incessantes, s'adressent alors au prince Houan de Ts'i. Celui-ci convoque une réunion à Peihing. Là fut signé un traité, le statut de la Ligue qui devait rester « pendant plus de deux siècles l'un des éléments fondamentaux de la politique chinoise » (5). D'autres Etats, hésitant au premier moment, adhèrent l'année suivante. La Ligue n'est définitivement constituée qu'après une dure épreuve : elle devait venir au secours d'un de ses membres, le Song, victime d'une invasion. L'envahisseur est vaincu. La Ligue avait fait ses preuves et elle jouit d'une autorité accrue.

Le *Concert des Princes* avait à sa tête un président. Ce fut longtemps le prince de Ts'i Houan. La Ligue connaissait deux sortes d'assemblées. Les Assemblées ordinaires étaient celles où les princes se rendaient en personne, accompagnés de leurs ministres, pour discuter les expéditions à accomplir pour châtier les barbares envahisseurs ou les seigneurs qui refusaient de se soumettre à la Ligue. L'Assemblée s'efforça, d'ailleurs, de régler les litiges des membres à l'amiable, avant de procéder à la sanction. Elle faisait en outre fonction de juge possédant la juridiction sur les seigneurs. Il a été même question de créer des impôts spéciaux en vue de permettre aux Etats de venir en aide aux Etats voisins, en cas

(5) Maspero : *La Chine antique*, p. 299.

de famine, inondation, tremblement de terre, etc... Les Assemblées en armes étaient la concentration des troupes avant la campagne. Chaque prince amenait son contingent. C'est donc une association ayant pour but le développement de la coopération entre les Etats membres, le règlement des conflits à l'amiable et le maintien de l'intégrité territoriale contre toute invasion. Les sanctions étaient d'ordre moral, religieux, mais surtout militaire. Celles-ci étaient bien organisées. Une fois l'expédition décidée par l'Assemblée ordinaire, les Princes rassemblaient leurs contingents pour l'action commune. Cinq fois, de pareilles actions furent entreprises. Pour maintenir l'intégrité territoriale du Song, d'abord, puis contre les Tch'ou, les Siu, les Young et les Ti. Cette sanction s'imposait en ces temps lointains, où d'autres moyens ne disaient rien à l'envahisseur qui ne pratiquait pas la même religion.

Cette Ligue fonctionne jusqu'en 220 av. J.-C., année qui voit la Chine unie et sous un pouvoir absolu qui, par sa nature même, devait mettre fin à tout organisme international et à toute indépendance des Etats, condition primordiale d'une vie internationale.

Quant aux théoriciens chinois, ils étaient de fervents pacifistes et internationalistes. *Lao Tse*. (Li Eul) né vers 604 av. J.-C. qui condamne la guerre en ces termes : « Là, où passe l'armée, il ne reste que des épines et des ronces », « après chaque guerre il y avait plus de disettes et de peste », distingue néanmoins entre la guerre de conquête et la guerre-sanction. « Ceux qui se soucient des règles de la vertu — écrit-il — font aussi la guerre. Mais ils s'arrêtent vite et à temps ; ils n'abusent pas de la force ». C'est-à-dire que ceux qui mènent la guerre-sanction, ne font que réaliser la justice ou punir le violateur, mais le devoir accompli, ils s'arrêtent, tandis que les autres Etats, poussés par l'amour du butin, ne connaissent pas de limites à leurs désirs.

Kong Kiou ou *Confucius*, né vers 551 av. J.-C. « le professeur éternel des Chinois » qui dès son vivant comptait 3.000 disciples, précise ainsi les devoirs d'un Etat : « 1° — être respectueux, 2° — être de bonne foi, 3° — aimer les autres peuples en faisant des économies nationales » (pour

pouvoir les aider en cas de nécessité). Il demande même aux dirigeants des Etats de préférer voir leurs pays mourir de faim plutôt que de sacrifier la bonne foi. La morale individuelle et étatique est la même : « Un homme qui n'exécute pas sa promesse est-il digne d'être appelé un homme ? Il en est exactement de même pour un Etat ». Il admire le président et fondateur du « Concert des Princes » en ces termes : « Oh ! Prince de Tsi ! vous avez réuni neuf fois les autres princes en concert pour ne pas recourir aux chars de la guerre..... que vous êtes vertueux, que vous êtes vertueux » ! Il envisage une « Grande Union » plus parfaite que le concert. « Le parfait système du Droit des gens — enseigne-t-il — c'est de constituer une association internationale. Tous les Etats qui en deviendraient membres, y enverraient des délégués choisis parmi les citoyens les plus vertueux et les plus capables. Le but de la Grande Union consiste d'abord à appliquer la bonne foi internationale et à faire régner la concorde entre les Etats ». Cette Grande Union semble être de nature universelle.

C'est le professeur *Mei Ti*, né vers 500 av. J.-C. qui expose le problème des sanctions. Interrogé sur le point de savoir si le ciel ou Dieu existe, il répond : « sans ciel, il n'y aurait plus de morale, ni de sanction ». Aux amis de la lutte armée qui lui demandent pourquoi on n'avait jamais blâmé « les guerres de nos anciens saints Empereurs qui avaient entrepris des expéditions », il répond en ces termes : « Vous n'avez pas compris la définition exacte du mot guerre. Les expéditions dont vous parlez ne sont point des guerres, ce sont des actes de condamnation ». Et il continue : « Ces actes de condamnation ont été voulus par la volonté divine qui s'était d'ailleurs manifestée par plusieurs prodiges ». Il y a donc selon *Mei Ti* des guerres proprement dites et des guerres-condamnations, entreprises d'accord avec la volonté du juge qui, en l'espèce, est la divinité. Les premières seules sont blâmables, les dernières dignes de louanges. Etant ministre, *Mei Ti* semble trouver la sanction divine insuffisante. Car il réclame alors une sanction plus immédiate. Il préconise un système de solidarité, une force armée, pour en contrebalancer une autre, l'entr'aide militaire et des sanctions

économiques. C'est ainsi qu'il s'adresse aux Etats pacifiques : « Si vous désirez que vos Etats soient réellement grands et puissants et que tout le monde s'incline devant vous, prenez garde aux grandes puissances de mauvaise volonté, apportez des secours militaires aux petits Etats quand ils sont attaqués. Relevez leurs murailles lorsqu'elles sont détruites. Donnez-leur des étoffes et des aliments, s'ils en ont besoin. De cette façon, tous les petits Etats et tous les grands pays animés d'un esprit international vous aimeront et vous estimeront. Ils se rangeront de votre côté et voilà votre véritable grandeur et votre réelle puissance ».

Mong Kou ou *Mencius*, né vers 372 av. J.-C. adresse des éloges au statut du « Concert des Princes ». Il distingue la guerre juste et injuste : « Une guerre juste est un acte de violence par lequel un Etat revendique son droit ». Au ciel il préfère les biens de la terre, à ceux-ci la coopération du genre humain. Aimant la justice plus que la vie, il déclare : « Le prince qui nuit à l'humanité doit être appelé tyran. Et celui qui viole la justice n'est autre chose qu'un brigand. Le brigand comme le tyran, sont des hommes qu'il faut réprouver et isoler, parce qu'ils ne sont pas dignes de la société humaine ». Mencius semble donc préconiser des sanctions pénales contre les violateurs du droit des gens.

§ 2. — La Communauté Grecque.

Considérant ceux qui n'étaient pas Grecs comme barbares, comme des êtres inférieurs, la conception grecque des rapports avec l'étranger se résume en ces termes rapportés par Tite-Live : « Il y a guerre éternelle entre les Grecs et tous les étrangers (6) ». Mais à l'intérieur des frontières de la civilisation grecque, on peut bien parler d'un droit régissant les petits Etats qui formaient à cette époque la Grèce. Selon Holtzendorff (7), ces petits Etats « semblables à des com-

(6) Henry Wheaton : *Histoire du progrès des droits des gens en Europe et en Amérique, depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours*, écrit : « La guerre éternelle entre les barbares était le shiboleth de la Nation la plus civilisée de l'antiquité » p. 5.

(7) Holtzendorff-Rivière : *Introduction au droit des gens*, p. 193.

munes ont constitué la première organisation internationale de quelque importance ». (L'auteur ignorait l'organisation internationale des Chinois). Les conditions d'un droit des gens étaient données : « un certain nombre d'Etats autonomes, libres de se constituer à leur guise et possédant le sentiment des relations internationales » (Holtzendorff) — Et ces Etats souverains se liguèrent pour former des Amphictyonies. La plus puissante et la plus représentative était l'Amphictyonie pylaeo-delphienne : Elle groupa douze Etats et avait à sa tête un « Conseil des Amphictyons ». Les rapports des Liges entre elles ou bien d'une Ligue avec un Etat d'une autre Ligue ou des Etats faisant partie des Liges différentes étaient régis par les principes, qu'on pourrait qualifier de droit international commun. Calvo les résume comme suit : 1° — On ne devait pas priver de sépulture ceux qui perdaient la vie dans les combats ; 2° — On ne pouvait élever de trophée durable après une victoire ; 3° — il était défendu de tuer ceux qui, pendant l'assaut d'une ville, se réfugiaient dans les temples ; 4° — On pouvait priver de sépulture ceux qui se rendaient coupables de sacrilège ; 5° — Il était permis à tous les Grecs de fréquenter les jeux publics et les temples, et d'offrir des sacrifices, même en temps de guerre (8).

Quant à l'Amphictyonie pylaeo-delphienne, elle comportait un Conseil où s'assemblaient les représentants des Etats (deux par Etat) deux fois par an aux Thermopyles et à Delphes, ce « foyer commun de l'Hellade » selon le mot célèbre de Plutarque. A l'Assemblée, les représentants faisaient le serment suivant : « Je jure de ne jamais détruire aucune des villes du corps des amphictyons, et de ne pas détourner le lit ou empêcher l'usage de leurs eaux courantes, ni en temps de paix, ni en temps de guerre, et si quelque peuple enfreint cette loi, je lui déclarerai la guerre, et je détruirai ses villes. Que si quelqu'un pille les richesses du Dieu, ou se rend complice en quelque manière de ceux qui toucheront aux choses sacrées, ou les aide de ses con-

(8) Calvo : *Le Droit international théorique et pratique* t. I, p. 2 et p. 3.

seils, je m'emploierai à en tirer vengeance de mes pieds, de mes mains, de ma voix et de toutes mes forces. » (9) La guerre est admise, mais humanisée. Si un Etat enfreint ces règles, tous les autres s'obligent à lui déclarer la guerre pour venger la justice lésée. On est donc en droit de dire, avec Holtzendorff, que les Grecs distinguaient la guerre par « amour de liberté, joint à l'art stratégique » de la guerre de revanche, de la peine infligée pour quelque violation du droit » (10), bref de la guerre-sanction. D'ailleurs, avant de procéder à des sanctions militaires, le Conseil s'efforçait d'écarter les causes du conflit, par voie de médiation ou d'arbitrage. Le règlement pacifique des conflits entre Etats faisant partie de la même Amphictyonie, est d'ailleurs la règle. L'arbitrage est très fréquent entre les Etats faisant partie de la même Ligue et entre Etats de Ligues différentes. Quant à l'exécution des sentences, selon Raeder, en ce qui concerne les « Etats pleinement souverains, on n'avait pas dans le monde grec de garanties plus sérieuses que les parties s'inclineront devant le jugement que l'on n'en a à notre époque. En dernier ressort on ne devait compter alors comme maintenant (Raeder écrit en 1912) que sur la conscience juridique générale et sur le sentiment de la responsabilité morale. L'Etat qui avait accepté l'arbitrage ne pouvait négliger de respecter le jugement sans risquer d'être exclu de la société juridique internationale et de voir ainsi brisés les nombreux liens qui unissaient les petits Etats helléniques voisins et dépendant les uns des autres » (11). Quant aux Etats faisant partie d'une même Ligue, du moins en ce qui concerne la Ligue pylaeo-delphienne, le jugement, une fois rendu, était exécutoire. L'Etat lésé pouvait faire la guerre sainte et juste, les autres Etats membres étant tenus d'agir de commun accord avec lui. Mais avant de recourir au dernier moyen, l'Etat refusant d'exécuter la sentence des Pylagores (représentants des Etats) se voyait appliquer soit une sanction morale : la malédiction ; soit une sanction pénale : l'amende,

(9) Raeder : *l'arbitrage international chez les Hellènes*, p. 165.

(10) Holtzendorff-Rivière : *op. cit.* p. 197.

(11) Raeder : *op. cit.* p. 318.

soit une sanction juridique : l'exclusion de l'Amphictyonie. Pour éviter le recours aux armes, on prend des mesures préventives. Avant de soumettre un conflit à l'arbitre, on procède aux serments, dont l'efficacité en ces temps est incontestable, à des sûretés en argent ou autres valeurs, et même à des otages. D'ailleurs, on ne peut citer qu'un seul cas où la sentence n'ait pas été respectée.

L'importance de l'organisme international nous est prouvée par deux faits : Philippe, le père d'Alexandre le Grand, pourvu d'un siège au « Conseil des Amphictyonies » se fait charger par cette assemblée « de punir l'insolence de Sparte et de protéger contre sa cruelle tyrannie les peuplades qu'elle traitait en tributaires » (12) Alexandre lui-même se faisait nommer par les Amphityons généralissime contre les Perses. La lutte contre ceux-ci, sous les auspices du « Conseil » pouvait alors être considérée comme une guerre juste.

L'Empire homogène d'Alexandre met fin au droit international grec qui ne ressuscitera qu'après sa mort à la suite du partage de l'Empire en trois Etats distincts : la Grèce, l'Egypte et la Syrie. Dans leurs relations réciproques ces Etats appliqueront de nouveau certains principes de droit des gens. La conquête de ces Pays par Rome met définitivement fin à l'existence d'un droit international hellénique.

§ 3. — La Communauté Romaine.

Tant que Rome n'était pas trop puissante, c'est-à-dire jusqu'à la fin de la seconde guerre punique, il existait des règles juridiques relatives aux relations extérieures. Ces règles forment le jus fetiale. Les fétiaux forment un collège sous la présidence d'un *pater patratus*. Ils sont appelés à « donner leur avis sur la légitimité d'une guerre et la valeur des réclamations formulées auprès d'une nation étrangère » (13). Puis ils sont chargés de l'interprétation législative des préceptes relatifs au droit international, de la surveillance des archives, du maintien de la tradition et des rites.

(12) Dumas : *Les sanctions de l'arbitrage international*, p. 9.

(13) Piedelièvre : *Précis de Droit international public*, t. I, p. 45.

La déclaration de guerre constitue une procédure régulière à trois phases distinctes. « La première débute par un envoi des fétiaux au peuple dont la République a juste sujet de se plaindre. Les fétiaux exposent solennellement leurs réclamations et demandent satisfaction. Puis, après un délai de trente jours, pendant lequel a pu intervenir une décision réfléchie de la part des intéressés, les fétiaux retournent sur le sol étranger, y prennent les Dieux à témoins de l'injustice commise, et préviennent le peuple qui refuse d'accorder la réparation demandée de l'intention où est leur cité de prendre toutes les mesures propres à assurer le respect de ses droits. La deuxième phase de la procédure est toute entière remplie par la délibération du peuple romain, qui examine la légitimité des motifs invoqués et le bien fondé des réclamations formulées en son nom par les fétiaux. C'est une question de droit soigneusement discutée et jugée à Rome par le Sénat d'abord, puis par les Comices. Le motif légitime, c'est-à-dire la lésion d'un droit non suivie de réparation, donne à la guerre son caractère « juste ». Enfin, la troisième phase comprend la déclaration même de la guerre. Les fétiaux se présentent pour la troisième fois devant l'ennemi, lancent sur son sol un javelot teint de sang, et prononcent la formule sacramentelle qui signale l'ouverture des hostilités » (14). Ce droit formaliste est plutôt une procédure de moratoire de guerre qu'un ensemble des règles de fond. Car c'est le Sénat romain qui décide de la légitimité des motifs invoqués tels que : violation du territoire, violation des ambassades — qui n'étaient pas permanentes, mais pour lesquelles le principe était : *sacri habentur legates* — inobservation et violation des traités, prise à parti contre le peuple romain et ses alliés. On comprend aisément que cette instance n'était pas un gage d'impartialité.

Quant aux traités, ils étaient irrévocables, s'ils étaient *sacro-sanctum*, sanctionnés par un serment des Parties contractantes. « Par ce serment, chaque Etat se soumettait à la punition de ses Dieux pour le cas de la rupture du pacte en question. Cette sanction appelée *execratio* se composait de

(14) Piedelièvre : *op. cit.* p. 41 citation d'après Tite-Live.

deux actes parallèles ; chaque Etat s'engageait envers ses propres Dieux à observer rigoureusement les stipulations conclues avec l'autre Etat » (15).

L'ancienne Rome admettait donc comme sanctions d'une part la guerre, d'autre part la punition des Dieux. Mais comme elle tenait, selon Lavissee, à employer « ses premiers siècles à grossir son territoire, ainsi qu'un paysan arrondit son domaine », elle ne pouvait respecter ni la souveraineté ni l'indépendance des autres Etats. Les rites employés par les fétiaux deviennent de simples symboles. Rome entreprend la conquête du monde.

C'est après la bataille de Zama qui décide la seconde guerre punique que l'impérialisme romain commence à se donner librement cours. Avant que le prince soit considéré *legibus solutus*, Rome l'est envers les autres Etats. L'universalisme sous forme d'hégémonie d'un seul Etat étouffe non seulement les principes du droit international de la communauté grecque, mais aussi le développement du droit romain externe. Le célèbre professeur d'Oxford, Albéric Gentilis est donc en droit de s'exprimer ainsi : « de l'Empire romain mal acquis, plus mal administré, profondément déchu et tout corrompu, depuis longtemps le globe, heureux d'être arraché à sa lamentable servitude, regarde la chute, et il rit » (16).

Ce n'est que le christianisme, opposition de régime en ce temps, qui va faire renaître le droit international.

DEUXIÈME SECTION

Le Moyen-Age

Le Moyen-Age est par excellence l'ère de la domination d'une idée religieuse, le christianisme. Celui-ci, proclamant l'égalité de tous les hommes, admet par conséquent l'égalité

(15) Verdross : *Le fondement du droit international* p. 262.

(16) Gentilis : *De armis Romanis*, cité d'après van Vollenhoven, *Du Droit de Paix de iure pacis*, pp. 26 et 27.

de divers groupements étatiques. La base d'un droit international est ainsi établie.

Dans la première période du Moyen-Age, celle de l'invasion des Barbares, pas de traces d'un droit international. C'est à l'époque féodale que ce droit commence à naître.

Etant donné que la féodalité est un système politico-économique hiérarchisé, on pourrait s'en étonner. Ce n'est que grâce au pouvoir spirituel et très efficace du Pape et au pouvoir plutôt apparent que réel de l'Empereur que cela est possible. L'Empereur se proclamant le successeur et l'héritier des anciens Empereurs Romains tient beaucoup plus à l'hégémonie de l'empire romain de nation germanique qu'à des Etats indépendants et libres. Pour cette raison, les sanctions employées par lui : la pression morale ou bien l'intervention armée, sont davantage des émanations d'un pouvoir exécutif d'ordre étatique que d'ordre international.

Cependant, il est bientôt obligé de conférer le titre de Majesté, qu'il portait seul d'abord, aux rois d'Angleterre, de Suède et de France. C'est la reconnaissance d'égalité entre l'Empire et ces Etats. Elle entraîne nécessairement celle du droit international. C'est par cette faiblesse, que l'Empereur arrive, contrairement au désir intime de tous les gibelins, à symboliser « par sa situation centrale au milieu des divisions et des révoltes des puissances secondaires, l'unité d'origine et de foi qui devait maintenir un lien commun entre les peuples chrétiens » (17). Mais il est réduit à ne jouer que le rôle de médiateur et de pacificateur.

Ce n'est pas lui, mais l'Eglise, les confédérations et l'arbitrage qui assurent à la communauté chrétienne du Moyen-Age un droit des gens pourvu de sanctions. Nous allons analyser ces institutions et passer en revue les publicistes les plus en vue.

§ 1. — L'Eglise.

Le rôle de l'Eglise catholique, en ces temps imbus d'esprit religieux, est de tout premier plan. Formant une organisation puissante, universelle, elle laisse à ses parties une autonomie

(17) Dumas : *op. cit.* p. 320

assez grande pour pouvoir s'affirmer. Par l'institution des Conciles œcuméniques, elle donne à l'Europe une assemblée qui traite non seulement des questions religieuses, très importantes à cette époque, mais aussi d'importants intérêts politiques.

Le Pape, chef de l'Eglise, intervient dans les conflits entre Etats ou Princes soit d'autorité, soit comme arbitre. Les interventions pontificales d'autorité sont faites en vertu de la puissance apostolique. Le Pape n'est pas invité à dire le droit. C'est lui qui s'arroge cette faculté. Il exige la soumission du coupable et impose la paix aux combattants. Les interventions d'arbitre ont un caractère amical.

Mais là où l'Eglise s'avère plus utile encore, c'est dans la lutte contre la guerre privée, ce fléau du Moyen-Age. Elle ne peut pas l'interdire. Mais elle tend à limiter ses ravages par l'institution de la Trêve de Dieu. Elle ordonne qu'aucune guerre privée ne peut avoir lieu aux époques indiquées par elle ; notamment du mercredi soir au lundi matin de chaque semaine de l'année, puis de l'Avent jusqu'à l'Octave de Pâques, de l'Ascension jusqu'à l'Octave de Pentecôte. Prêtres, moines, frères, pèlerins, marchands, laboureurs et bêtes domestiques sont protégés (18).

Les règles posées par l'Eglise sont sanctionnées. « Qui-conque n'observait pas la Trêve de Dieu était excommunié ; chacun pouvait le tuer impunément » (19).

Mais l'Eglise fait mieux. Le Concile de Poitiers (an 1000) organise une ligue pour le maintien de la paix. « Si l'Evêque ou le comte sont impuissants à réprimer des actes de violence, commis sur leur territoire, ils pourront demander le concours de tous ceux qui, ayant assisté au Concile, étaient entrés dans le pacte de paix (*pactum pacis*). Tous les membres de l'association de paix devront donc se mobiliser contre le violateur de la paix, jusqu'à ce que la justice lésée eût été vengée » (20). En 1016, au Concile de Verdun, le pacte de

(18) Ces règles sont reçues par Grégoire IX dans la collection de décrets et incorporées au *corpus iuris canonici*.

(19) E. Nys : *Les origines du droit international*, p. 80.

(20) Goyau : *L'Eglise catholique et le droit des gens*, p. 145

paix prend la valeur d'un acte fondé sur le serment. Les Evêques s'engagent à excommunier les violateurs de cette paix. Le Concile de Bourges (an 1038) enfin institue des milices. Tout fidèle âgé de 15 ans doit jurer la paix et entrer dans les milices. Les clercs eux-mêmes auront à marcher en tête contre les infracteurs. Le Concile de Clermont (1095) décrète solennellement la paix et le 3^e Concile de Latran (1179) donne à ce décret le caractère d'une loi générale de la chrétienté.

Les sanctions de l'Eglise contre les violateurs de la paix, les Princes et les pays réfractaires aux dispositions prises par elle sont : l'excommunication, l'interdit, la dispense du serment de fidélité, l'intervention armée des Princes chrétiens sur l'ordre du Pape, et la condamnation à des amendes.

Mais si l'Eglise est pacifiste à l'intérieur des frontières de la chrétienté (ne tenant pas compte des persécutions dont sont victimes les Juifs dans les pays chrétiens, le plus souvent à vrai dire, contre la volonté expresse du Pape), elle ne l'est pas dans ses relations avec l'Islam. Sous les auspices du Pape, on organise les croisades, guerres saintes, contre les adhérents de Mahomet. Les Croisades marquent bien l'apogée de l'organisation ecclésiastique, mais elles portent en elles le germe de la proche décadence. Dès l'instant que le but proposé n'est pas atteint, l'influence de l'Eglise va diminuer. Les nations qu'un même idéal avait réunies en Palestine, vont constater leurs différences et vont prendre conscience d'elles-mêmes. L'Empereur qui représente le bras séculier s'avère plus puissant que le Pape. Il va prendre le dessus sur une Papauté mêlée elle-même à des conflits terrestres. L'Eglise étendant la notion de guerre juste non seulement aux ennemis de la foi, mais aussi à ses propres démêlés territoriaux, le pouvoir spirituel cédant le pas au pouvoir temporel, elle doit nécessairement perdre son prestige d'arbitre impartial.

Il n'y a à noter qu'une seule initiative papale : une bulle de 1517 ordonnant une trêve de 5 ans à l'Europe chrétienne. Cette bulle suggère la conclusion d'un traité à Londres (le 2 octobre 1518) entre la France et l'Angleterre. Ce traité crée une « Ligue contre le Turc » et consacre le principe d'une Paix universelle entre les Chrétiens « tant désirée et si

nécessaire. » Tous les princes chrétiens peuvent adhérer à cette Ligue qui se propose d'offrir des garanties contre toute agression et perturbation de la Paix. « Si l'un des fédérés devient l'objet d'une agression, les autres fédérés offriront des représentations diplomatiques, et au cas où ces représentations ne produiraient pas d'effet, ils se déclareront tous ennemis de l'agresseur après le délai d'un mois, et ils envahiront son pays dans le délai d'un second mois, chacun à ses frais. Le cas échéant, les flottes entreront en action et les fédérés accorderont également le libre passage pour les troupes destinées à l'exécution militaire (21) ». Cette ligue n'a eu qu'une existence éphémère.

C'est la Réforme qui ébranle l'Eglise et l'Empereur. Les Etats devenus homogènes s'isolent davantage de ceux qui ne professent pas la même religion. Le culte ne se fait plus partout en latin, langue internationale, mais dans beaucoup de pays dans la langue nationale respective. Des conflits entre pays catholiques et réformés surgissent. L'Empereur se rangeant du côté des catholiques, il en résulte la guerre de Trente ans, épisode que le célèbre professeur de Leyde, van Vollenhoven, caractérise par un seul mot : écroulement (22).

§ 2. — Les Confédérations et l'Arbitrage.

Une des institutions les plus intéressantes du Moyen-Age est celle des Confédérations. Comme dans l'ancienne Grèce, on voit se liguer à cette époque certaines villes. Guidées par les mêmes intérêts, elles forment des Unions, dans lesquelles chaque ville est libre et indépendante. La plus importante est la *Ligue rhénane*. Elle existe de 1254 à 1257. Son but est le rétablissement de la paix et de l'ordre sur la base de la législation d'Empire. Elle veut se substituer au pouvoir impérial défaillant. Ses membres originaires sont : l'archevêque de Mayence, les villes de Mayence, de Worms, de Francfort, d'Oppenheim, de Gehrhausen, de Friedberg, de

(21) Lange : *Histoire de l'Internationalisme* p. 120-121,

(22) Van Vollenhoven : *du Droit de paix*, p. 52.

Wetzlar et de Bingen. Après une année, la Ligue s'étend au-delà de la Westphalie jusqu'à Metz, au Sud-Ouest jusqu'à Zurich, dans l'Allemagne centrale jusque dans la Thuringe. En 1256, elle englobe encore Ratisbonne, Lubeck et Hambourg. Il n'y a que l'Autriche et la Bohême et les pays situés au nord de ces Etats qui ne fassent partie de cette Ligue. Les conflits entre membres doivent être réglés par une juridiction. Les jugements sont sanctionnés. Les villes membres adressent à la ville récalcitrante des blâmes ou procèdent à l'arrêt des relations commerciales. Si, ni la sanction morale ni la sanction économique ne l'impressionnent, on est en droit de recourir à la guerre, pourvu qu'on ait adressé d'abord un dernier avertissement à la ville. La guerre n'est alors qu'une légitime défense. Pour assurer les communications sur le Rhin, la Ligue crée même une flotte permanente. Nous voyons donc réalisé dans le cadre étroit d'une union des villes un système pacifique bien sanctionné par des mesures d'ordre moral, économique, militaire et naval. La guerre elle-même n'est qu'un moyen juridique de faire valoir le droit lésé de la communauté.

La Ligue des villes hanséatiques ou la *Hanse* comprend 39 villes. Dans le cas où l'une d'elles est menacée, on recourt à une médiation. Si la médiation échoue, les villes membres de la Hanse sont obligées de prêter secours armé à la ville attaquée. Ce secours est secondé par l'interdiction du commerce de tous les membres avec le membre en rupture de pacte ou bien avec la puissance étrangère qui a attaqué la ville membre. En outre, les marchands de la ville en rupture cessent de jouir de privilèges accordés aux sujets des villes membres de la Hanse, dans les comptoirs. « Cette mesure, écrit M. Quidde, « très rarement manquait son but » (23).

Une autre Ligue de grande importance qui, par la suite, devait évoluer vers un Etat unitaire, c'est la *Confédération suisse*. Composé en 1291 de Uri, Schwyz et Unterwalden, elle se propose de maintenir l'indépendance de ses

(23) Quidde : *Histoire de la paix publique en Allemagne, au Moyen-Age*, p. 573.

membres, de régler pacifiquement tous les conflits et d'appliquer, le cas échéant, les mesures nécessaires pour assurer la paix publique. A cette union renouvelée en 1315, adhèrent encore Lucerne (1332), Zurich (1351) Glaris (1352), Zoug (1352), Berne (1353), Soleure (1481), Fribourg (1481), Bâle (1501), Schaffhouse (1501), Appenzell (1513). Les divers membres sont pleinement indépendants. Ils envoient leurs représentants à l'Assemblée. Les décisions de celle-ci ne sont valables que si elles sont prises à l'unanimité. Les conflits entre membres sont soumis à l'arbitrage. Un membre qui refuse de soumettre le différend à l'arbitrage est censé avoir perdu le procès. L'Assemblée a le droit de procéder à l'exécution fédérale. Ce même droit existe pour les cas où un membre refuse de reconnaître une sentence arbitrale rendue en due forme. Le recours à la guerre contre un membre qui refuse d'exécuter la sentence arbitrale est d'ailleurs admis, car les sentences arbitrales sont dans tous les cas exécutoires. Les sanctions applicables en cas de non exécution sont généralement prévues dans les clauses des traités d'arbitrage. Dans le cas où pareilles clauses font défaut, les arbitres peuvent décréter les mesures à prendre. Les sanctions sont d'abord l'autorisation de se faire justice soi-même, c'est-à-dire de recourir à la guerre-sanction, et de saisir les biens de la partie adverse. D'autres sanctions sont de nature financière. On exige de la partie en rupture des amendes, des dommages-intérêts et les frais de l'exécution fédérale ou de la guerre-sanction. L'otage ne sert qu'à garantir l'exécution. C'est une sanction d'ordre secondaire.

Si l'arbitrage dans la Confédération suisse règle par principe les différends de toute nature (même d'ordre territorial) il n'en est pas de même en Allemagne et en Italie, où la pratique de l'arbitrage est aussi très fréquente. Il fonctionne généralement comme liquidation d'après-guerre. Mais, dès l'instant, que les parties soumettent leur litige à l'arbitrage, elles « s'engagent à exécuter la sentence sous telle ou telle sanction » (24).

(24) Mileta Novacovici : *Les compromis et les arbitrages internationaux du XII^e au XV^e siècle*, p. 97.

Comme garanties d'exécution, on prévoit l'amende, le serment, l'apposition du sceau. Un des arbitres les plus en vue est saint Louis. Son jugement est invoqué par l'empereur Frédéric II, lors de son excommunication par l'Eglise.

§ 3. — L'œuvre des publicistes.

La vie internationale, assez intense au Moyen-Age, donne lieu à d'innombrables ouvrages. La question de savoir qui doit être le premier dans ce monde, le Pape ou l'Empereur, donne lieu à un grand nombre de publications. De même, le problème de la guerre sainte à faire aux Musulmans inspire les publicistes. D'autre part, des théologiens-juristes s'occupent de la légitimité de la guerre. L'organisation internationale existante est considérée comme imparfaite et des plans d'une organisation plus perfectionnée sont élaborés. Nous ne passerons en revue que quelques publicistes des plus en vue, qui, dans leurs ouvrages, touchent aussi aux problèmes de la sanction du droit des gens.

Dans son ouvrage *De recuperatione terre sanct* (publié en 1305), Pierre Dubois « infatigable donneur d'avis, le plus grand idéologue du Moyen-Age » (25) croit pouvoir assurer la paix entre les divers Etats chrétiens par l'organisation d'un concile siégeant à Toulouse. Dans cette assemblée tous les princes seront sur le même pied. Leurs conflits seront soumis à une Cour internationale d'arbitrage. Contre les sentences, les princes pourront en appeler au Pape, juge suprême. La guerre entre les membres de la Ligue est interdite. La seule guerre permise sera celle contre les Turcs. Contre les princes qui passent outre aux décisions du Concile et aux sentences arbitrales ou papales, des sanctions devront être prises.

Dubois distingue les sanctions ecclésiastiques et les sanctions temporelles. Bien que la peine temporelle soit « sans comparaison moindre que la peine éternelle », elle est beaucoup plus redoutée. Il demande donc, en conséquence, que

(25) Langlois, cité d'après Vesnitch : *Deux précurseurs français du pacifisme et de l'arbitrage international* : P. Dubois et E. Crucé, p. 14.

tous ceux qui recourent à la guerre contre leurs frères chrétiens, perdent leurs possessions. De même tous ceux qui les aident par la force et leur procurent des vivres, des armes ou bien d'autres choses nécessaires à la guerre. Le pays récalcitrant sera cerné, toute importation prohibée. C'est par la famine que les récalcitrants seront plus facilement vaincus que par les armes. Après qu'on ait fait la guerre à ces trouble-paix, les survivants devront être envoyés en Palestine. Là ils pourront développer leurs capacités militaires contre les infidèles, au service de la chrétienté.

Dubois prévoit donc des sanctions économiques et militaires. Il croit à la plus grande efficacité de la première. Comme sanction pénale répressive, il préconise la rélegation des survivants parmi les violateurs de la paix en Palestine. Là, ces malfaiteurs pourraient, tout en continuant leur métier, servir la chrétienté. Idée curieuse et impraticable à cause du grand nombre probable de ces malfaiteurs.

Le roi *Podiebrad* (Bohême) fait élaborer un autre projet par le français *Marini* (de Grenoble). Ce plan (26) préconise l'organisation de l'Europe chrétienne sous forme de confédération perpétuelle, nommée « congrégatio, *fædus* ou *Unio* ». Le but de cette organisation est l'aide réciproque des membres et la guerre contre les Turcs. Entre les membres, l'emploi des armes est exclu. Si un Etat ne faisant pas partie de l'Unio attaque, sans être provoqué, un membre, le pouvoir fédéral doit envoyer à des frais communs, des délégués, à un endroit commode, afin de faire élire des arbitres par les parties en litige ou à les persuader de confier le jugement du conflit, soit à un juge compétent, soit au pouvoir fédéral de l'Unio. Si par la faute de l'Etat attaquant, la paix ne peut être établie, les membres de l'Unio viendront en aide à leur associé en l'appuyant pécuniairement. Il est curieux de trouver dans ce projet, un article (l'article 5), qui accorde au pouvoir fédéral le même droit d'intervention dans les cas de litige entre deux Etats non membres de l'Unio. Le membre qui ne s'acquitte pas de la contribution est justiciable de la

(26) Le projet tel que nous le connaissons a été soumis au roi Louis XI en 1462-1463. Lange, *op. cit.* p. 110.

juridiction fédérale. Le cas échéant, il sera procédé contre lui par l'exécution militaire de la part des autres membres de l'Unio.

Ce système pacifique, organisant des sanctions et l'assistance militaire au profit de l'Etat attaqué, démontre une grande compréhension des problèmes que pose la vie internationale.

Le nouveau Cynée publié en 1623 par *Eméric Crucé* « ayant la vérité pour escorte et le mérite de son sujet » lui servant « de lettre de recommandation et de créance » (27) imagine une organisation européenne englobant non seulement les Etats chrétiens, mais aussi l'Empire Turc. « Quant aux païens et juifs, je crois qu'ils ne refuseraient point d'être compris en un traité si général » (28). L'organisation aura pour but le maintien du *statu quo* territorial et adoptera l'arbitrage comme moyen de règlement de conflits entre les Etats membres, qui enverront leurs ambassadeurs à Venise. Ces derniers réunis ici en assemblée prendront les décisions politiques et rendront les sentences arbitrales à la majorité des voix « Pour donner de la force aux jugements, tous les princes jugeront de tenir pour loi inviolable ce qui serait ordonné par la pluralité des voix en ladite assemblée et poursuivre par les armes ceux qui voudraient s'opposer » (29). D'ailleurs, si Crucé tient aux sanctions, il verrait mieux l'assemblée apaiser les mécontentements « par voie de douceur, si faire se pouvait » (30). Mais en cas de nécessité, le recours à la force lui paraît bien nécessaire.

Ce plan très réaliste présente une haute importance par le fait qu'il ne préconise pas la guerre sainte contre les Turcs. Crucé veut la paix et il tend à l'organiser sur les données de la réalité présente. Le recours à la force n'est permis que contre le violateur du droit, régissant la communauté internationale.

En 1638, *Sully* publie ses *Mémoires*, où il expose l'idée

(27) cité d'après Vesnich, *op. cit.* p. 46.

(28) cité d'après Vesnich, *op. cit.* p. 49.

(29) Cité d'après Umbdenstock : *William Penn et les Précurseurs de Genève de 1500 à 1815* p. 70.

(30) Cité d'après Vesnich, *op. cit.* p. 53.

d'une Société des Nations. Il la conçoit sous forme de 15 puissances presque égales, formant un conseil, arbitre de tous les différends survenant entre elles. Les décisions de ce conseil sont obligatoires. Si un État essaie de s'y soustraire, tous les autres États appuient l'action du Conseil, en usant de la contrainte et de la répression vis-à-vis de l'infracteur pour l'obliger à exécuter ses décisions.

Si les écrivains ou hommes d'Etat sont unanimes à marquer dans leurs plans d'avenir d'une organisation internationale l'importance qui convient aux sanctions, les juristes et théologiens scrutant le présent, cherchent à établir la distinction entre le recours à la force légal et illégal. Ce qu'ils nomment la guerre juste n'est autre que la guerre-sanction. La guerre injuste, par contre, ayant pour but la conquête, est sévèrement condamnée.

François de Vitoria dans ses *Théologicae Relectiones* considère les Etats unis dans une organisation juridique et atteints par toute injustice. Ils ont le droit, par conséquent, de poursuivre ceux d'entre eux qui commettent une injustice et de leur demander la réparation de l'injustice au nom de la société humaine.

Suarez ne connaît qu'un seul juge : le Pape. L'excommunication et l'interdit devraient sanctionner l'intervention papale. Quant à la guerre, il ne l'admet que comme ultime sanction. Il ne la considère comme juste que quand elle est déclarée par le Prince (ce qui exclut les guerres privées, féodales) et pour une juste cause. Une cause est juste, quand elle est destinée à réparer une injustice commise envers le Prince qui déclare la guerre et à punir le violateur du droit. *Suarez* considère comme injustice l'invasion du territoire, la violation d'un traité, le refus arbitraire d'un droit naturel, tel que le droit de passage ou le droit de commerce, et enfin l'atteinte à l'honneur national. La guerre n'est donc que l'ultime moyen de réaliser le droit en même temps qu'elle présente une peine pénale, appliquée au violateur des règles du droit.

Grotius, un des pères de la science du droit des gens, dans son traité : *de iure belli ac pacis* (1625) soutient la nécessité de la guerre-châtiment, de la guerre-sanction, bien que la paix

soit préférable à la guerre et qu'il faille en cas de doute pencher plutôt vers la paix que vers la guerre. La guerre est licite, selon lui, non seulement quand il s'agit de maintenir son propre droit, mais aussi dans l'intérêt d'autrui lorsque ses droits sont opprimés. D'autre part, il n'admet pas l'aide accordée à des alliés dans le cas d'une guerre injuste. Il pousse donc l'idée de la guerre-châtiment plus loin que ses prédécesseurs. Il admet non seulement le droit d'intervention en cas d'injustice commise vis-à-vis d'un autre Etat, mais il paraît l'exiger, de même qu'il défend aux Etats de tenir la parole donnée aux alliés en cas d'une guerre injuste, ce qui revient à isoler l'infracteur du droit des gens.

L'ouvrage de Grotius a eu une influence énorme sur l'avenir du droit international. Beaucoup d'auteurs voient dans cet ouvrage l'œuvre classique signalant l'ère d'un nouveau droit international. Malheureusement la pensée de ce grand Hollandais a été défigurée. « Pendant un siècle et demi et plus encore, on a continué de lire son œuvre, de l'étudier, de la commenter, d'en faire des extraits, de l'enseigner respectueusement ; mais on ne voyait plus l'essentiel de son système » (31). Depuis trois cents ans, « le droit des gens de Grotius est à la porte et il frappe » (32) Ce n'est qu'en 1919 que va sonner l'heure de Grotius.

TROISIÈME SECTION

La Société des Etats

La guerre de Trente ans avait ensanglanté l'Europe. « Une armée mercenaire, prête à servir sous tous les drapeaux pour de l'argent et faisant de la guerre un métier, saccagea des villes populeuses, assassina les habitants, détruisa une grande partie de l'Europe centrale et laissa derrière elle des scènes de ruines, de souffrance et de désol-

(31) Van Vollenhven : *Les trois phases du droit des gens*, p. 22.

(32) Van Vollenhven : *ibid.* p. 103.

lation dont il fallut des siècles pour faire disparaître les traces. Un nombre considérable de gens était sans foyer. Les trois quarts des maisons de l'Allemagne ayant été détruites, et pourtant la moitié des maisons étaient sans habitants, tant il y avait eu de morts. Une génération entière n'avait connu que des récits de massacres, et la guerre sous sa forme la plus brutale et la plus répugnante avait fini par apparaître, à ceux qui durant toute leur vie n'avaient pas vu autre chose, comme condition normale et permanente de l'humanité « (33) Pourtant, elle n'avait été « que le dernier épisode décisif de la lutte séculaire entre l'impérialisme espagnol-habsbourgeois, tendant à une monarchie de l'Occident, et la France, protectrice de la liberté de l'Europe (34) ». Les Nations européennes qui avaient commencé à prendre connaissance d'elles-mêmes, au cours des Croisades, avaient renforcé les liens qui unissaient leurs membres et formèrent des Etats homogènes et puissants qui ne voulaient rien savoir d'une tutelle soit papale, soit impériale. Le Pape et l'Empereur s'étaient unis pour battre en commun non seulement les réformés, mais aussi l'idée des nations et des Etats souverains, c'est-à-dire ne reconnaissant aucun supérieur. La France, bien que catholique, s'était unie à ceux qui luttèrent pour l'avènement d'une nouvelle ère. Le succès est aux nouvelles idées. Les traités d'Osnabruck et de Munster, mettant fin à la guerre sanglante, voient pour la première fois les pays catholiques et réformés sur le même pied. Ces traités qu'on désigne sous le nom de Westphalie stipulent que désormais il y aura une entière égalité entre le catholicisme, le luthéranisme et le calvinisme. Le Pape proteste, mais réformés et catholiques reconnaissent ces traités, car tous profitent de la laïcisation du droit international, qui met définitivement et officiellement fin à l'*Imperium mundi* et à la *Respublica Christiana*. L'unité profonde de l'Europe chrétienne est brisée. A sa place il y a dès maintenant de grandes monarchies indépendantes les unes des autres. Pour-

(33) David Jayne Hill : *L'Etat moderne et l'organisation internationale*, p. 137-138.

(34) Andrea Rapisardi Mirabelli : *Le Congrès de Westphalie* p. 21.

tant elles se déclarent solidaires (35). Mais plus que cette déclaration, un autre fait a permis de considérer les Etats européens souverains comme une *Société des Etats* ; c'est qu'en 1648 apparaît « pour la première fois, dans le monde du droit des gens une conscience universelle, la vision nette qu'un statut mondial doit être établi et corroboré par la volonté commune des peuples » (36). Ce traité, qui devrait être converti en loi d'Empire et dont les violateurs en terre allemande devaient être frappés de l'exécution prévue par les constitutions d'Empire est considérée comme « l'ouvrage du ciel et nom des hommes » (37). Il est « un portique majestueux qui mène d'un monde ancien dans un monde nouveau » (38). Il forme la base du droit international régissant la Société des Etats.

§ 4. — Du traité de Westphalie au traité de Vienne.

Bien qu'ils forment une société, les Etats continuent à se faire la guerre. Tout fiers d'être libres, indépendants, « souverains », leurs princes ne se contentent pas d'être chefs absolus à l'intérieur, ils désirent aussi étendre leurs pouvoirs, et accroître le domaine de leur puissance. « La force brutale, l'ambition insatiable, l'égoïsme barbare » (38 *bis*) sévissent. C'est l'époque des luttes dynastiques qui commence. La Société des Etats qu'oppose-t-elle à ces ambitions démesurées, quel frein met-elle à ses désirs insatiables ? Au Moyen-Age, l'Eglise, sans réussir toujours, avait au moins théoriquement opposé à l'idée de guerre entre chrétiens l'idée de fraternité dans le christianisme. Ses théoriciens avaient distingué la guerre juste et injuste. Ils avaient tous condamné la dernière. La Société des Etats, faisant naître entre ses membres « un actif mouvement de coalition et

(35) Traité de Munster, alinéas 114-116. V. Rapisardi Mirabelli *op. cit.* p. 91.

(36) Redslob : *Histoire des Grands Principes du droit des gens.* p. 213.

(37) Mathieu Molé, s'adressant au roi de France.

(38) Redslob : *op. cit.* p. 223.

(38 *bis*) Redslob, *ibid.*

d'antagonisme » (39) ne trouve que la théorie de l'équilibre pour assurer, non pas la paix, mais une liberté apparente de ses membres. Au lieu d'édicter des règles de droit, elle érige un principe politique en système juridique. Le meilleur exposé de cette théorie est fait par Fénelon. Dans « l'examen de la conscience sur les devoirs de la royauté » écrit pour l'instruction du Duc de Bourgogne, il s'exprime à ce sujet comme suit : « Quand une puissance monte à un point que toutes les autres puissances voisines ensemble ne peuvent plus lui résister, toutes ces autres sont en droit de se liguier pour prévenir cet accroissement, après lequel il ne serait plus temps de défendre la liberté commune. La Chrétienté fait une espèce de République générale qui a ses intérêts, ses craintes, ses précautions à observer. Tous les membres qui composent ce grand corps se doivent les uns aux autres pour le bien commun, et se doivent encore à eux-mêmes, pour la sûreté de la Patrie, de prévenir tout progrès de quelqu'un des membres qui renverserait l'équilibre et qui se tournerait à la ruine inévitable de tous les autres membres du même corps » (40). Cette théorie de la balance des pouvoirs (*balance of powers*) était néfaste pour l'observation et le développement du droit international. Dès l'instant que le souverain représentant de l'Etat doit juger le caractère d'accroissement de la puissance des autres Etats, la guerre devient un état normal. Il suffit qu'un monarque tente de rompre l'équilibre, pour que tous les autres s'en aillent en guerre. Et comme il vaut encore mieux prévenir que punir, bon nombre de guerres ne sont déchaînées que pour garantir le maintien de l'équilibre. Il y a mieux. Ainsi pour ne pas permettre l'agrandissement de la Russie, la Pologne est partagée entre l'Autriche, la Prusse et la Russie. Ce n'est pas un seul voisin, ce sont tous les voisins qui verront leur puissance accroître. Que les Polonais aillent se plaindre, pourvu que l'équilibre soit sauvegardé (41). D'ailleurs, on enlève bientôt

(39) Rapisardi Mirabelli : *op. cit.* p. 51.

(40) Wheaton : *op. cit.*, p. 112-113.

(41) M. de Redslob : *op. cit.*, p. 237 s'exprime de cette façon : « Le partage de la Pologne est peut-être l'acte qui constitue dans l'histoire l'injure la plus sanglante au droit des gens. Acte cynique inspiré par le seul

le masque trompeur. Dans « les institutions politiques de l'Europe » que Bielfeld rédige pour l'instruction du prince royal de Prusse, il dit : « En matière de politique il faut se détromper des idées spéculatives que le vulgaire se forme sur la justice, l'équité, la modération, la candeur et les autres vertus des nations et de leurs conducteurs. Tout se réduit finalement à la puissance » (42). Les seules règles du droit international existant sont des « règles pour la conduite, pour le tact » (43). Elles ont trait soit à des questions de procédure (règles de préséance et de vote dans les Congrès internationaux, échange de ratification des traités, etc ...) soit au régime administratif international (agents diplomatiques). On a beau emprunter « à Grotius ou à Pufendorf les grands mots de justice, bien des peuples, droits de couronne, au fond, le droit que l'on appliquait, c'était celui qu'avait formulé au XVII^e siècle l'Italien Machiavel : C'était la règle suprême de l'intérêt et le droit du plus fort. On les déguisait sous le nom pompeux de raison d'Etat » (44). Il n'y a plus de droit international régissant la Société des Etats. L'équilibre est remplacé par la raison d'Etat qui justifie toute injustice, tout crime, toutes les guerres. Il est manifeste que la guerre n'a pas le rôle d'un châtiment, d'une sanction, comme Grotius l'avait préconisé, mais celui d'un « duel entre princes » pour servir leurs ambitions dynastiques et même personnelles. Pas de droit (à part quelques règles de conduite des relations extérieures des Etats), pas de sanction. C'est la règne de la force dans la vie internationale.

*
* *

Quelle est l'attitude des juristes et des publicistes de cette époque? Le juriste le plus célèbre est incontestablement

esprit de rapine. Le spectacle est d'autant plus consternant que le crime est commis par une Ligue. Dans le passé, on avait vu se nouer des alliances pour combattre le pouvoir et l'ambition de l'oppresseur commun. Et voilà qu'une association se forme à seule fin d'accomplir un acte de spoliation. Mais ce qui est tout aussi grave, c'est le silence de l'Europe entière devant l'exécution du forfait ».

(42) Cité d'après Rambaud : *Histoire de la civilisation française*, t. II, p. 172.

(43) Van Vollenhoven : *Du droit de paix*, p. 85.

(44) Rambaud : *op. cit.*, t. II, p. 172.

Vattel. Son ouvrage « Le droit des gens, ou principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains », publié en 1758, a un succès brillant qui surpassera celui du livre de Grotius et deviendra le manuel du Droit des gens de la Société des Etats. Le livre de 1758 a plus de succès que celui de 1625, bien que Vattel ne soit « pas digne de dénouer les cordons des souliers de Grotius » (45). Car c'est le succès « d'un maître d'école qui supprime les devoirs, raconte des histoires et donne des vacances » (46). Etant écrit en un français littéraire, élégant, facile à lire, son ouvrage est tout le contraire de celui de Grotius écrit en latin, encombré de citations classiques, bibliques et ecclésiastiques et par conséquent difficile à lire. Vattel semble bien vulgariser les idées de son célèbre prédécesseur. Il écrit : « L'offensé est en droit de pourvoir à sa sûreté pour l'avenir, de punir l'offenseur en lui infligeant une peine capable de détourner dans la suite de pareils attentats, et d'intimider ceux qui seraient tentés de l'imiter. Il peut même, suivant les besoins, mettre l'agresseur hors d'état de nuire. Il use de son droit dans toutes les mesures qu'il prend avec raison ; et s'il en résulte du mal pour celui qui l'a mis dans la nécessité d'agir ainsi, celui-ci ne peut en accuser que sa propre injustice » (47). On trouve encore cette phrase rappelant les idées de Grotius : « Toutes les nations sont en droit de réprimer par la force celle qui viole ouvertement les lois de la société que la nature a établies entre elles, ou qui attaque directement le bien et le salut de cette société » (48). Mais son système, tout en ayant l'air de respecter celui de Grotius, l'annihile en inculquant l'idée de la souveraineté absolue des Etats. A quoi bon toutes ces règles du droit international, celles qui prescrivent des obligations et celles qui accordent des droits, si l'auteur considère les Etats souverains « comme autant de personnes

(45) Van Vollenhoven : *Les trois phases du droit des gens*, p. 32.

(46) Van Vollenhoven : *Ibid.*, p. 33.

(17) Vattel : *Le droit des gens, ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, livre 2, § 52.

(48) Vattel : *Ibid.*, Préliminaires, § 22.

libres, qui vivent entre elles en l'état de nature » ? « L'Etat demeure absolument libre et indépendant — continue Vattel — à l'égard de tous les autres hommes des nations étrangères, tant qu'il ne se soumet pas volontairement à elles » (49). « De cette liberté et indépendance il suit que c'est à chaque nation de juger de ce que sa conscience exige d'elle, de ce qu'elle peut ou ne peut pas, de ce qu'il lui convient ou ne convient pas de faire ; et par conséquent d'examiner et de décider si elle peut rendre quelque office à une autre, sans manquer à ce qu'elle se doit à soi-même » (50). En cas de conflit, si chaque puissance prétend « avoir la justice de son côté, il n'appartient ni à l'un ni à l'autre des intéressés, ni aux autres nations de juger la question. Celle qui a tort pêche contre sa conscience ; mais comme il se pourrait faire qu'elle eût droit, on ne peut l'accuser de violer les lois de la société. Il est donc nécessaire, en beaucoup d'occasions, que les nations souffrent certaines choses bien qu'injustes et condamnables en elles-mêmes, par ce qu'elles ne pourraient s'y opposer par la force sans violer la liberté de quelqu'une, et sans détruire les fondements de leur société naturelle » (51). C'est l'individualisme juridique, projeté dans le plan du droit international. L'Etat, pouvoir législatif, exécutif et judiciaire dans l'ordre international, toutes les règles du droit des gens, si importantes et nécessaires soient-elles, « ne valent que pour la lune de miel de la paix et de l'amitié » (52). C'est la souveraineté absolue. Elle permet à tout Etat fort, « si le droit des gens met obstacle à son intérêt, de le déchirer, de s'en débarrasser, comme on se débarrasse d'un manteau, quitte à le reprendre plus tard ». « L'Etat qui ne recule pas devant une guerre peut abroger tout ce qui le gêne. Car si l'on n'est pas libre en théorie de déclarer la guerre, on l'est parfaitement dans la pratique » (53). Concluons. Le juriste Vattel s'aperçoit bien de la nécessité d'un droit des gens fortement armaturé ; le philosophe tout en tendant à humaniser la

(49) Vattel : *Ibid.*, Préliminaires, § 4.

(50) Vattel : *Ibid.*, Préliminaires, § 16.

(51) Vattel : *Ibid.*, Préliminaires, § 21.

(52) Van Vollenhoven : *Les trois phases du droit des gens*, p. 31.

(53) Van Vollenhoven : *op. cit.*, p. 32.

guerre est par trop influencé par les idées individualistes de son siècle ; le diplomate ne peut ébranler le dogme de la souveraineté, cher au prince dont il est le fidèle serviteur. Il arrive ainsi que : « Celui qui écrivant pour les cours et les conducteurs de peuples, ne pouvait mettre le droit qu'au-dessus de la diplomatie, comme un conseil, sans le placer au-dessus d'elle comme une règle » (54). Par là, le diplomate a nui au juriste. Mais il s'est assuré les faveurs des princes et de tous ceux qui, tout en voulant continuer la politique néfaste de la force, étaient en quête d'une théorie juridique apte à satisfaire par ses apparences fallacieuses l'esprit des partisans du droit. Ainsi tout le monde trouvera dans cet ouvrage ce qu'il désirait : les uns les principes du droit des gens, les autres l'application de ces principes, conforme à leurs buts.

Par là s'explique son succès durant toute l'existence de la Société des Etats. Car, dès qu'on s'apercevra du péril que contient sa théorie, pour l'avènement d'une paix durable entre nations basée sur le droit, la Société qui tenait à se laisser guider par ses principes procédera à des réformes partielles d'abord, à une refonte complète ensuite.

Son contemporain *Wolff* conçoit l'idée d'une *Civitas maxima*, englobant le genre humain tout entier. La guerre n'est légitime que si elle a une juste cause, c'est-à-dire si elle a pour but de prévenir ou de réparer une atteinte à un droit incontestable. Toute autre guerre est contraire à la justice et à l'humanité. L'Etat qui soutient une guerre juste a droit à l'assistance des autres Etats. L'obligation morale des « neutres » consiste à lui prêter secours et subsides et à lui accorder le libre passage sur leur territoire, lorsque ce passage n'est pas susceptible de leur nuire. La guerre n'étant qu'une sanction, il convient d'insérer dans le Traité de Paix des clauses contenant une sorte de sentence sur la justice de la cause débattue et de donner pleine satisfaction, sur le fond du litige, à celui des belligérants dont la prétention est reconnue conforme au droit et de l'indemniser de tous les dommages qu'il a soufferts pendant la guerre.

(54) A. de Lapradelle : *Emer de Vattel* p. 54.

Quant aux publicistes, ils continuent à faire des projets. En 1692, *William Penn* publie son « Essay towards the present and future Peace of Europe » (Essai pour la présente et future paix de l'Europe). Inspiré de l'ouvrage de Sully, le fondateur de la Pennsylvanie envisage un Parlement européen, une Diète générale, où les délégués de tous les Etats européens se rencontreraient pour « établir des règles de justice à observer mutuellement par eux » (55). Se réunissant « tous les ans ou une fois tous les deux ou trois ans ou quand cela paraîtrait utile » (56), ils porteraient « devant cette souveraine assemblée tous les différends en suspens qui n'auraient pu être réglés avant la session par le moyen des ambassades » (57). Au cas « où l'une des souverainetés participantes refuserait de soumettre au jugement de la Diète ses réclamations ou prétentions, ou d'accepter et d'exécuter la décision intervenue, ou chercherait une solution par les armes, ou n'exécuterait pas ses obligations dans le temps fixé par la sentence, toutes les souverainetés, *réunies en unes eule force*, (united as one strength) obligent cet Etat à se soumettre et à payer les dommages à la partie lésée ainsi qu'aux souverainetés ayant dû intervenir » (58). Ayant lui-même fondé un Etat et élaboré une constitution, Penn avait subi avec grand succès l'épreuve du pouvoir. Ayant su concilier Blancs et Peaux-Rouges, il pensait qu'on pouvait par la même voie organiser et pacifier l'Europe et le monde. Cette voie, c'était d'appliquer aux Etats « les mêmes règles de justice et de prudence par lesquels les parents gouvernent leur famille, les magistrats leurs villes, les princes et rois leurs principauté et royaume » : (59) règlement pacifique des conflits et intervention de la force dans les cas de contravention aux règles établies.

En 1713, *l'Abbé de Saint-Pierre* publie un « Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe ». Ce projet comporte 12 articles fondamentaux, 8 articles importants et 8 articles

(55) Traduction d'un essai pour la présente et future paix de l'Europe, Chapitre 4, dans Umbdenstock, *op. cit.*, appendice.

(56) *Ibid.*

(57) *Ibid.*

(58) *Ibid.*

(59) *Ibid.* Conclusion.

utiles. Il fonde la paix sur la base du *statu quo*. Les Etats (ou plutôt les princes) forment une Alliance Perpétuelle. C'est un Sénat siégeant à Utrecht qui juge à la majorité des voix des représentants des membres, les différends qui n'ont pas pu recevoir une solution par la voie diplomatique (conciliation ou médiation). Le jugement des Plénipotentiaires d'Utrecht n'est exécutoire que cinq ans après avoir été rendu. Le recours à la guerre n'est admis que « contre celui qui aura été déclaré ennemi de la société européenne » (60). Sera déclaré ennemi de la société « le souverain qui prendra les armes avant la déclaration de guerre de l'Union, ou qui refusera d'exécuter un règlement de la société, ou un jugement du Sénat » (61). Cette guerre-sanction sera faite jusqu'à ce que l'ennemi de la société européenne « soit désarmé, et jusqu'à l'exécution du jugement et des règlements ». Mais selon le « bon Abbé », comme l'appelait Voltaire, il ne suffit pas de réprimer le violateur du droit. Une peine s'impose. Le coupable « paiera même les frais de guerre, et le pays qui sera conquis sur lui lors de la suspension d'armes, demeurera pour toujours séparé de son Etat » (62). L'armée de l'Alliance (ou Union) sera composée de soldats de toutes les nations. Pour donner la possibilité aux souverains moins puissants de fournir le même contingent que les Princes puissants, les derniers devront fournir de l'argent au trésorier de l'Union. Celui-ci transmettra les sommes ainsi constituées aux premiers qui, de la sorte pourront engager les mercenaires de la paix. Comme la participation à l'Alliance est obligatoire, dès que 14 souverains y adhèrent, le système de l'Abbé revêt une haute importance et on lui pardonne d'avoir préconisé l'annexion comme moyen de punition de l'Etat coupable (63). On le lui

(60) Le Fur et Chklaver, *Recueil des textes de droit international public*, p. 26-29, art. 8.

(61) *Ibid.*

(62) *Ibid.*

(63) Dans l'Abrégé du projet d'ailleurs, datant de 1729, l'annexion n'est plus mentionnée : « Si quelqu'un d'entre les grands alliés refuse d'exécuter les jugements et les règlements de la grande alliance, négocie des traités contraires, fait des préparatifs de guerre, la grande alliance armera et agira contre lui offensivement jusqu'à ce qu'il ait exécuté lesdits jugements ou règlements, ou donné sûreté de réparer les torts cau-

pardonne encore plus pour son admirable œuvre de « propagandiste infatigable et très remuant. A toute occasion on le voit s'adresser aux princes ou hommes d'Etat de son époque en faveur de ses idées » (64). Sans succès d'ailleurs. Le cardinal Fleury, alors ministre des Affaires Etrangères de Louis XV, trouva que l'Abbé avait oublié dans son projet un article préliminaire qui devait prévoir l'emploi d'une troupe de missionnaires pour préparer l'esprit et le cœur des princes. Et Frédéric II s'exprima comme suit : « L'abbé de Saint-Pierre m'a envoyé un bel ouvrage sur la façon de rétablir la paix en Europe et de la constater à jamais. La chose est très praticable ; il ne manque pour la faire réussir, que le consentement de l'Europe et quelques autres bagatelles semblables (65) ». Tandis que Vattel jouissait de la confiance et de l'estime des puissants, l'abbé était ironisé et tourné en ridicule pour avoir osé non seulement rêver de la paix organisée et du droit international sanctionné, mais aussi de les propager et de vouloir les imposer aux Princes.

Le cardinal *Albéroni* publie en 1735 le « Système de paix générale dans la présente conjoncture ». Il préconise une croisade contre les Turcs et envisage pour la réalisation de ce but l'union de toutes les Puissances chrétiennes. Elles formeront une fédération ayant une Diète perpétuelle à Ratisbonne. « Toutes les controverses qui pourraient surgir entre les Princes ou Etats chrétiens seront tranchées » (66) par la Diète. Ses décisions devront être prononcées dans le terme d'une année. « Dans le cas où l'une de ces puissances en litige refuserait de se soumettre aux décisions de la Diète qui doivent être notifiées en forme authentique dans un délai de six mois, alors cette Puissance sera considérée comme perturbatrice de la tranquillité publique, et la Diète procédera contre elle, par l'exécution militaire, jusqu'à ce qu'elle

sés par ses hostilités et de rembourser les frais de guerre, suivant l'estimation qui en sera faite par les Commissaires de la grande Alliance (art. 4) Cité d'après Dumas, *op cit.*, p. 220 (en note).

(64) — Lange, *Histoire de la doctrine pacifique et son influence sur le développement du droit international*. p. 308.

(65) — Lettre à Voltaire, cit. d'après Lange, *ibid*, p. 301.

(66) Cité d'après Lange, *ibid.*, p. 310.

se soumette à ses décisions et répare tous les dommages et toutes les dépenses de guerre, faits à cette occasion. Le contingent à fournir par chaque prince ou Etat dans un cas pareil sera réglé sur la base établie par l'Empire (67). »

Bentham, célèbre économiste et philosophe, a conçu lui aussi un « Projet de paix perpétuelle » (1786-1789). Il préconise l'institution d'une Diète et d'un Tribunal arbitral. Les décisions de la Diète et les sentences du Tribunal arbitral ne seront pas exécutoires par la force. L'auteur se contente de la publicité donnée aux décisions. Ayant pour but d'éclairer l'opinion publique, elle va certainement empêcher les Etats d'agir contre cette opinion. La mise au ban de l'Europe de l'Etat réfractaire, proclamée par la Diète, est la seule sanction admise par l'auteur. Il discute la possibilité d'une sanction militaire collective, et la trouve inutile, dès l'instant que par la liberté de la presse, l'organisation internationale peut faire connaître ses décisions. Cette foi en l'opinion publique, un des traits du caractère anglo-saxon, empêche l'auteur d'envisager des sanctions matérielles.

Le célèbre philosophe, Immanuel Kant, publie en 1795, un ouvrage intitulé « Zum ewigen Frieden » (De la paix perpétuelle). Il envisage un *fœdus pacificum*, alliance de paix entre les peuples, l'abolition des armées permanentes, et la non-immixtion dans la constitution et le gouvernement d'un autre Etat. Effrayé probablement par l'emploi de la force qu'on fait dans son siècle, il n'ose même pas parler de sanctions.

*
* *

La force remplace à cette époque non seulement le droit international, mais aussi le droit public interne. L'absolutisme des Princes dépasse les bornes. Si les ouvrages de ceux qu'on appelle des utopistes ou des songe-creux de l'internationalisme ne sont pas de nature à troubler le sommeil des monarques, les protestations des nations opprimées par leurs Princes, les émeuvent davantage. Il en résulte, au moins pour la France, la grande Révolution de 1789. Ce « mouvement de

(67) Cité d'après Lange, *ibid* ; p. 310-311.

rotation qui entraîne le monde politique autour d'un axe géant et le porte sous un ciel et des astres nouveaux » (68), a ses répercussions inévitables sur le développement du droit international. Contre la Révolution s'élèvent tous les rois et tous les Etats non touchés par les idées des Jacobins. Le duel séculaire entre les Princes est terminé. Ils se coalisent tous contre la nation qui, la première, s'est attaquée à l'absolutisme et au despotisme des rois. Ayant mené aux abois la Société des Etats, les Princes ne peuvent pas résister à cet esprit nouveau qui, faisant passer la souveraineté de la tête des monarques aux nations représentées en Assemblées, tend vers une Société des Etats renouvelée. Officiellement, la France révolutionnaire proclame le principe de la non-immixtion dans le gouvernement des autres Etats (69). Mais les idées mêmes de liberté, d'égalité et de fraternité sont par trop rayonnantes à cette époque pour ne pas influencer les nations opprimées. Si ce n'est pas l'Etat français, ce sont les idées françaises qui s'infiltrèrent dans l'esprit de ces peuples et font vaciller les trônes. Mais malgré les considérations politiques qui commandent la non intervention dans la vie des autres peuples, les révolutionnaires ne cessent jamais de proclamer leur foi en une Société des Etats. En 1790, *Desmoulins* écrit : « Nous avons arraché les haies de division qui séparaient les Français entre eux et déjà il n'y a plus de provinces ; espérons que bientôt la division des royaumes ne sera plus ; il n'y aura plus qu'un seul peuple qu'on appellera « le genre humain » (70). *Mirabeau*, dans son discours du 25 août 1790, appelle de tous ses vœux : « le pacte de la fédération du genre humain » ; (70) *Volney*, membre de la Constituante, présentant une motion portant sur le droit international à l'Assemblée le 18 mai 1790, s'exclame : « Jusqu'à ce moment, vous avez délibéré dans la France et pour la France ; aujourd'hui vous allez délibérer pour l'univers et dans

(68) *Redslob* : *op. cit.*, p. 279.

(69) Le Projet de Déclaration du Droit des Gens, présenté par l'Abbé Grégoire à la Convention dans la séance du 23 avril 1795, formule ce principe comme suit : « Un peuple n'a pas le droit de s'immiscer dans le gouvernement des autres ». Cité d'après Le Fur-Chklaver, *op. cit.*, p. 48-49.

(70) Cité d'après Lange : *Histoire de la Doctrine pacifique*, p. 337.

l'univers ; vous allez, j'ose le dire, convoquer l'assemblée des nations... » (71) La motion déclara regarder « l'universalité du genre humain comme ne formant qu'une seule et même société, dont l'objet est la paix et le bonheur de tous et de chacun de ses membres » « Les peuples et les Etats » jouissant « dans cette grande société générale des mêmes droits naturels » sont « soumis aux mêmes règles de justice que les individus des sociétés partielles et secondaires ». Par conséquent, « toute guerre entreprise par un autre motif et pour un autre objet que la défense d'un droit juste est un acte d'oppression qu'il importe à toute la grande société de réprimer ; parce que l'invasion d'un Etat par un autre Etat tend à menacer la liberté et la sûreté de tous » (72). *Volney* ne pense pas à abolir la guerre, mais il préconise des sanctions contre ceux qui entreprennent une guerre injuste. L'Assemblée Nationale ne donna pas suite à cette motion. L'article 4 de la *Constitution* votée le 22 mai 1790, issu des discussions sur la politique internationale, présente néanmoins une grande importance, en déclarant : « que la nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes et qu'elle n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple » (73). C'était condamner la politique internationale à la mode. *L'abbé Grégoire* propose même à la Convention de voter une *Déclaration du Droit des Gens* (74) (le 4 floréal, an III). Cette déclaration comporte 21 points. L'Abbé Grégoire demande à un peuple « d'agir à l'égard des autres comme il désire qu'on agisse à son égard » (3^e point). Il spécifie que l'intérêt particulier d'un peuple est subordonné à l'intérêt général de la famille humaine » (point 5) et que « les entreprises contre la liberté d'un peuple sont un attentat contre tous les autres » (point 15). Il s'ensuit que l'intérêt de la société prévaut sur les intérêts particuliers des Etats et que l'atteinte portée à l'un de ses membres les atteint tous. Il est clair qu'ils devront réagir contre « l'attentat » et aider le

(71) Cité d'après Lange : *op. cit.*, p. 338.

(72) Cité d'après Lange : *op. cit.*, p. 338.

(73) Cit. d'après Lange, *ibid.*, p. 338-339.

(74) Le texte de la déclaration se trouve dans Le Fur-Chklaver, *op. cit.*, p. 48-49.

peuple qui entreprend la guerre « pour défendre sa souveraineté, sa liberté, sa propriété », seule admise par le point 17 de la Déclaration. Bien qu'elle exprime à merveille la pensée révolutionnaire en matière du droit international, son vote fut ajourné.

Mais l'avènement de *Napoléon* empêche le renouvellement de la Société des Etats tenté par la Révolution. Entreprenant la conquête de l'Europe, il se croit Charlemagne (75).

C'est l'ancien Empire qu'il veut continuer, mais pas la Société des Etats. Il oblige le dernier Empereur Romain de nation germanique à abdiquer, et se fait couronner par le Pape. Mais le nationalisme moderne s'empare des esprits européens. L'Europe se révolte, et Napoléon, vaincu, mis « hors la loi des nations » exilé à Sainte-Hélène, reconnaît lui-même dans son « Memorial » que le temps de l'Empire universel n'est plus. Il préconise une Confédération européenne. Il a été sévèrement jugé par tout le monde. Le Maréchal Foch, pour ne citer qu'un militaire, s'exprime ainsi : « Laon est bien la défaite du génie par le Droit révolté. C'est la justice reprenant quoi qu'on y fasse, son cours inévitable dans la pérennité des âges. C'est Valmy recommencé, 1792-1793, retourné contre nous. Oui, enfin, après avoir montré à l'Europe les peuples se levant victorieusement pour sauver leur indépendance, c'est l'Europe que nous retrouvons victorieuse pour la même cause, avec les mêmes armes, du génie militaire le plus colossal de l'Histoire, coupable d'avoir porté atteinte à ses droits » (76).

C'est le Congrès de Vienne qui est chargé d'établir le nouveau statut de l'Europe.

§ 2. — Du Traité de Vienne jusqu'à la Guerre Mondiale.

Comme au congrès de Munster et d'Osnabruck, on établit à Vienne en 1815, un statut européen élaboré par les représen-

(75) Déclaration faite par Napoléon au cardinal Fesch : « Dites bien (aux conseillers du Pape) que je suis Charlemagne, leur Empereur, que je dois être traité de même ». Cité d'après Dumas : *op. cit.*, p. 346.

(76) Cité d'après Ernst Robert Curtius : *Essai sur la France*, p. 147.

tants qualifiés de tous les Etats. Mais ayant fort bien remarqué que l'état anarchique de la Société des Etats était une des causes du malaise, les leaders du Congrès de Vienne font un effort d'organisation. Ce que ni « les principes trop vagues de la Révolution, ni les procédés trop absolus de Napoléon Bonaparte (77) » n'avaient pu réaliser, la Déclaration du 26 septembre 1815 (78), signée par l'Empereur d'Autriche, le roi de Prusse et l'Empereur de Russie, tente de le faire. Ces trois monarques déclarent ne prendre « pour règle de conduite, soit dans l'administration de leurs Etats respectifs, soit dans leurs relations politiques avec tout autre gouvernement, que les préceptes de cette religion sainte, préceptes de justice, de charité et de paix qui, loin d'être uniquement applicables à la vie privée, doivent au contraire influencer directement sur les résolutions des princes, et guider toutes leurs démarches ». En conséquence, ils s'obligent à demeurer « unis par les liens d'une fraternité véritable et indissoluble », à se considérer « comme compatriotes », à se prêter « en toute occasion et en tous lieux assistance, aide et secours » et à diriger leurs sujets « dans le même esprit de fraternité dont ils sont animés pour protéger la religion, la paix et la justice » (article 1). Ils déclarent « ne se considérer tous que comme membres d'une même nation chrétienne » (article 2) et, recevoir « avec autant d'empressement que d'affection dans cette *Sainte-Alliance* toutes les puissances qui voudront solennellement avouer les principes sacrés qui ont dicté le présent acte, et reconnaître combien il est important au bonheur des nations trop longtemps agitées, que ces vérités exercent désormais sur les destinées humaines toute l'influence qui leur appartient » (article 3). Les idées des publicistes, des révolutionnaires avaient donc porté leurs fruits. La nécessité de la solidarité internationale est solennellement proclamée par les maîtres du monde, et les principes qui doivent désormais les guider sont contraires à ceux que Machiavel ou Bielfeld rédigeaient pour l'usage des princes dans la première phase de la

(77) Dumas : *op. cit.*, p. 351.

(78) Le texte se trouve dans Le Fur-Chklaver : *op. cit.*, p. 49-50.

Société des États. L'adhésion de l'Angleterre à cette alliance, le 20 novembre 1815, est suivie de celle de presque tous les princes de l'Europe. La France s'étant « montrée sage » (79) est admise à accéder le 15 novembre 1818. Les promoteurs de cette alliance, guidés par Metternich, voulaient instituer des congrès périodiques pour débattre les questions touchant à la politique internationale et sanctionner chaque transgression de règles posées par l'Alliance à l'aide d'interventions armées. C'est le Congrès de Troppau (1820) qui fixe la ligne de conduite à suivre par la Sainte Alliance. A ce congrès, le Tsar Alexandre affirme publiquement que la Sainte Alliance a le droit de faire la police dans l'Europe entière et d'intervenir souverainement dans les affaires intérieures de tous les États, chaque fois que le maintien des traités et de l'ordre moral qui en résulte l'exigera. Dans sa déclaration du 13 novembre le congrès signifiait ce qui suit à l'Europe (80) : « Les États faisant partie de l'Alliance européenne qui auront subi dans la forme de leur régime intérieur une altération opérée par la révolte et dont les suites soient menaçantes pour d'autres États, cesseront par là-même de faire partie de cette Alliance et en resteront exclus jusqu'à ce que leur situation présente des garanties d'ordre et de stabilité. Les puissances alliées ne se borneront pas à déclarer cette exclusion, mais, fidèles aux principes qu'elles ont proclamés et au respect dû à l'autorité de tout gouvernement légitime, ainsi qu'à tout acte qui émane de sa libre volonté, elles s'engagent à refuser leur reconnaissance aux changements consommés par des voies illégales. Lorsque des États où de pareils changements se seront ainsi effectués feront craindre à d'autres pays un danger imminent par leur proximité et lorsque les puissances pourront exercer à leur égard une action efficace et bienfaisante, elles emploieront pour les ramener au sein de l'alliance, premièrement des démarches amicales, en second lieu une force coercitive, si l'emploi de cette force devenait indispensable ».

La Sainte-Alliance raffermir les liens qui unissent ses

(79) Lange : *Histoire de la Doctrine pacifique*, p. 361.

(80) Debidour : *Histoire diplomatique de l'Europe*, t. I, p. 152.

membres et édicte des sanctions contre ceux qui ne se conformeront pas à ses principes : exclusion d'abord, emploi de la force coercitive ensuite, dans les cas où des démarches amicales pour amener l'Etat récalcitrant au sein de l'Alliance restent infructueuses. C'est une « construction logique et forte » (81). Mais elle va trop loin, en érigeant le principe de légitimité en norme de droit international. Par là, la Sainte-Alliance devient le « syndicat des monarques », ayant pour but « d'entraver la marche irrésistible par laquelle l'Etat moderne se réalisait de lui-même et d'arrêter le progrès juridique à l'aide de la force armée » (82). Car les idées de la Révolution française hantent les peuples opprimés. Les Napolitains et les Piémontais ne veulent plus de leurs rois. Ceux-ci s'adressent à l'Alliance. Et l'Autriche, la Prusse et la Russie interviennent en son nom (1821). La France intervient en Espagne en vertu des décisions du congrès de Vérone avec l'assentiment de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie, en 1823 ; l'Angleterre au Portugal en 1826. L'intervention en faveur de l'Espagne dont les colonies s'étaient révoltées, ne pouvait avoir lieu, à cause de l'attitude des Etats-Unis, formulant à cette occasion la doctrine de non-intervention de l'Europe sur le continent américain, doctrine connue sous le nom de Monroë. La Sainte-Alliance ne peut donc s'imposer à l'univers. Fera-t-elle longtemps encore la loi à l'Europe ? La Révolution grecque, où les puissances prennent fait et cause pour les révoltés contre le pouvoir légitime que représentait en l'espèce le Sultan, le changement de régime en France et la séparation de la Belgique des Pays-Bas, constituent autant de révolutions démocratiques que de violations du Traité de Vienne. La chute de Metternich (1848) mettra fin à toute la politique « sainte ».

*
* *

Les peuples, brisant les liens de l'absolutisme, sentent-ils la nécessité du maintien de l'organisme international ? Béren-

(81) Scelle : *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de paix* p. 143.

(82) David Jayne Hill, *op. cit.* p. 220.

ger a beau les exhorter en ces termes : « Peuples, formez une sainte alliance et donnez-vous la main » ; le Congrès de paix de Bruxelles (20-22 septembre 1848) a beau adopter des résolutions, demandant l'abolition entière de la guerre, l'arbitrage et une cour suprême internationale, un code sanctionné et le désarmement (83) et le Congrès de paix de Paris (1849) (84) où Victor Hugo préconise les Etats-Unis d'Europe et parle du jour « où l'on montrera un canon dans les Musées comme on y montre aujourd'hui un instrument de torture, en s'étonnant que cela ait pu être » et « où il n'y aura plus d'autres champs de bataille que les marchés s'ouvrant au commerce et les esprits s'ouvrant aux idées », a beau exiger l'arbitrage, le désarmement, la rédaction de lois internationales, la constitution d'une Cour Suprême « à laquelle seraient soumises toutes les questions qui touchent aux droits et aux devoirs réciproques des Nations » et le respect des décisions prises par la Cour. Mais les peuples ne veulent plus entendre parler d'alliances et d'interventions, l'étranger n'étant intervenu que pour les opprimer. La nouvelle classe gouvernante se méfie de lui. Et au lieu de favoriser la Sainte-Alliance des peuples, elle continue à défendre jalousement l'indépendance. Comme auparavant, les représentants des grandes puissances font la loi. Elles forment le Directoire du « Concert européen. » L'égoïsme des Princes est remplacé par celui des grandes Nations. La Société des Etats retombe dans l'anarchie. Mais le développement de la vie économique et sociale ne permet plus l'isolement complet des Etats. Ils deviennent *ispo facto* solidaires les uns des autres. Ainsi sont-ils obligés d'admettre un peuple non chrétien, la Turquie, dans le Concert européen : Le 15 avril 1856, une convention est conclue entre l'Angleterre, l'Autriche et la France, garantissant conjointement et séparément l'indépendance et l'intégrité de l'Empire ottoman, consignées dans le Traité de Paris de la même année. Une violation de ces dispositions est considérée comme un cas de guerre. Une déclaration sur la guerre maritime (1856), des conventions de

(83) V. à ce sujet ter Meulen : *Der Gedanke der internationalen Organisation*, 1789-1870, p. 315.

(84) *Ibid.*, p. 318-329.

Genève (1864) sur le service hospitalier et de Saint-Pétersbourg (1868) prohibant les projectiles explosibles de petit calibre, l'acte général du Congo (Berlin 1885), le traité sur le Canal de Suez (1888), l'acte général réprimant la traite des noirs (Bruxelles 1890), prouvent que malgré le caractère absolu de l'idée de souveraineté, une certaine solidarité entre les Etats se manifeste. Mais c'est surtout par les Unions administratives et les grandes Commissions internationales telle que l'Union géodique (1864), l'Union télégraphique (1865), l'Union postale-universelle (1875), l'Union technique des Chemins de fer (1882), l'Union pour la protection industrielle (1885), l'Union pour la protection artistique et littéraire (1888), la Commission Centrale du Rhin, la Commission du Danube et les Commissions sanitaires (Bucarest, Alexandrie, etc...), que l'interdépendance des Etats devient évidente. Le congrès de Berlin de 1878 réforme la carte de l'Europe. L'élargissement du Concert par l'admission des Etats américains et le progrès économique et social frayent le chemin à un internationalisme non seulement économique et social, mais aussi intellectuel et politique. L'idée pacifiste gagne en profondeur. Ce sont non seulement les sentiments, mais plus encore les intérêts matériels qui commandent un état de paix organisée. Et comme les Etats civilisés dans leurs relations avec leurs sujets se soumettent aux lois, quoi de plus naturel que l'idée de soumettre les Etats dans leurs rapports réciproques à des règles de droit ? L'arbitrage a donné de beaux résultats (Alabama) ; il ne faut donc que rendre obligatoire le recours à cette procédure pacifique et désarmer les Nations pour que la Société des Etats renaisse comme un phénix. L'union interparlementaire pour l'arbitrage international, créée en 1888 sur l'initiative du leader travailliste anglais William Randel Cremer et de l'économiste français Frédéric Passy, émet dès 1889 le vœu que tous les gouvernements prennent l'engagement de « soumettre à l'arbitrage le règlement de tous les différends qui peuvent surgir entre eux » (85). Des publicistes rendent populaires ces idées.

(85) Cité d'après Wehberg : *La contribution des Conférences de la Paix de La Haye au progrès du droit international*, p. 540.

Ce courant d'opinion publique inspire au gouvernement russe l'idée de convoquer une conférence internationale ayant pour but « de rechercher sans retard le moyen de mettre un terme à l'accroissement progressif des armements de terre et de mer » et « de préparer les voies à une discussion des questions se rapportant à la possibilité de prévenir les conflits armés par les moyens pacifiques dont peut disposer la diplomatie internationale » (86). Cette proposition est acceptée par le Gouvernement et en 1899, 26 Etats sont réunis, au « Huis ten Bosch » à La Haye. Cette conférence est saluée avec enthousiasme par les uns, tournée en dérision par les autres. Les uns ne voient dans l'idéal de la paix qu'un rêve « même pas beau », les autres jugent prématurée l'organisation d'une justice internationale, d'autres encore (et ce sont des juristes) sentent déjà réduite à néant une théorie qui leur est chère, celle de la souveraineté absolue. Les Démocrates ne jugent pas autrement que les généraux et les impérialistes le projet du Tsar. Ils ne croient pas qu'un monarque despote puisse proposer quelque chose destinée à rendre vraiment service à l'humanité. Les catholiques sont déçus à cause de la non-admission du Pape, et enfin, les peuples souffrant d'injustices voient exclus des discussions de La Haye les questions les plus brûlantes : révision des traités internationaux et remaniement des arrangements territoriaux, points que Napoléon III avait voulu discuter dans une grande conférence internationale (87). Les Utopistes, d'autre part, attendent de cette conférence diplomatique une organisation internationale sur la base de l'arbitrage, la paix perpétuelle et le désarmement, bref, la réalisation des rêves prophétiques. Le résultat des délibérations de La Haye donna tort aux uns et aux autres. On ne laissa pas subsister la Société des Etats dans l'anarchie, pas plus qu'on n'établit le règne du Messie. La première Conférence, ainsi que la deuxième qui s'est réunie en 1907 également à La Haye, faisaient de la Société des Etats, jusque là communauté politique

(86) 2^e manifeste russe du 11 janvier 1898, cit. d'après Wehberg ; *ibid.*, p. 549.

(87) V. à ce sujet Wehberg : *ibid.*, p. 543.

et administrative également une « *communaute juridique* » (88). La création de la Cour Permanente d'Arbitrage en est la preuve visible, comme les tentatives d'organisation d'une Cour de Justice Arbitrale et d'une Cour Internationale des Prises, montrent la voie dans laquelle les Etats, qui étaient au nombre de 45 en 1907, s'étaient engagés. Quant aux conventions conclues à La Haye, il faut relever celles concernant le règlement pacifique des conflits internationaux, les lois et coutumes de la guerre terrestre, le bombardement, les droits et les devoirs de neutres en cas de guerre maritime et la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles.

Par la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux (89) les signataires, « reconnaissant la solidarité qui unit les membres de la Société des Nations civilisées », et « voulant étendre l'empire du droit et fortifier le sentiment de la justice internationale » s'engagent à avoir recours « en cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies ». En ce qui concerne « les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur, ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de faits » des commissions internationales d'enquête devront être instituées « en tant que les circonstances le permettront ». L'arbitrage est reconnu être « le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges d'ordre juridique ». La sanction de l'arbitrage est précisée en ces termes : « Le recours à l'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence » (90). C'est donc une sanction purement morale ; elle « se trouve dans le lien logique et inévitable qui rattache l'exécution de la décision rendue au caractère consensuel de la juridiction dont on accepte la compétence » (91).

(88) V. entre autres ouvrages, Bustamante : *La seconde conférence de la paix*, p. 575.

(89) Le Fur et Chklaver : *op. cit.*, p. 153 et suivantes.

(90) Art. 37, alinéa 2 de la Convention.

(91) Dumas : *Les sanctions du droit international d'après les conventions de La Haye de 1899 et de 1907*, p. 559.

Par la Convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles (92), les signataires « désireux d'éviter entre les nations des conflits armés d'une origine pécuniaire, provenant de dettes contractuelles, réclamées du gouvernement d'un pays par le gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux » conviennent de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement de ces dettes. « Toutefois cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou en cas d'acceptation rend impossible l'établissement du compromis, ou, après l'arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue ».

Parmi les autres conventions, celle concernant les lois et coutumes de la guerre terrestre prévoit des sanctions en cas de non-observation des règles établies.

Le concert européen, comprenant une organisation juridique et des bureaux et Unions internationaux en nombre grandissant, apparaît alors à M. Schücking comme une confédération universelle des Etats (93). En vérité, cet optimisme était en partie justifié. Les conférences de paix tendaient à la périodicité, le recours à l'arbitrage devenait plus fréquent — il n'aurait fallu que compléter le règlement pacifique des conflits internationaux par l'arbitrage obligatoire, en même temps que par la limitation de l'emploi de la force. Seul le refus de l'arbitrage ou la non-exécution de la sentence auraient justifié l'emploi de la force. Le 15^e congrès universel de la paix (1906) n'avait-il pas estimé que : « l'Union des Puissances peut et doit agir pour l'exécution des sentences arbitrales par l'isolement économique de la nation récalcitrante, la prohibition des emprunts contractés à l'étranger, la mise en séquestre de sommes d'argent ou de territoires appartenant aux nations en litige, l'exclusion temporaire ou définitive de l'Union des Délégués de la Nation ayant résisté à une sentence » (94). Et ce qui comptait plus : l'idée de la souveraineté absolue n'était-elle pas

(92) Le Fur et Chklaver : *op. cit.*, p. 169.

(93) Schücking : *Der Staatenverband der Haager Konferenzen*, p. 13.

(94) Cité d'après Goubiran : *op. cit.*, p. 261-262.

abandonnée et remplacée par les théories de l'autolimitation et de l'union des volontés (*Vereinbarungen*), ou bien par celle des droits et devoirs fondamentaux des États ? On n'avait alors qu'à obliger les États à régler pacifiquement tous leurs conflits. Mais, hélas ! la guerre éclate en 1914 et met fin aux espoirs des esprits les plus éclairés. C'est alors que les défauts du système apparaissent aux yeux de tous. Les États, tout en limitant la souveraineté, sont toujours restés souverains absolus en tout ce qui concerne les questions essentielles, vitales ou touchant à l'honneur national. Et même là où le règlement pacifique devait être la règle, n'y avait-il pas cette réserve funeste « en tant que les circonstances le permettent » ? Et qui aurait pu juger si les circonstances permettent de recourir à l'arbitrage au lieu de recourir aux armes ? Les parties en cause, c'est-à-dire les États eux-mêmes. C'est ainsi que la souveraineté telle qu'on la comprend à cette époque rejoint l'idée de la souveraineté absolue. « Étant donné — écrit Oppenheim ⁽⁹⁵⁾ — que les États sont souverains, et que, par conséquent, il ne peut y avoir au-dessus d'eux aucune autorité centrale capable d'imposer l'obéissance à ses ordres, la guerre ne saurait être évitée dans tous les cas. Le droit international reconnaît ce fait, mais en même temps il fournit des règles auxquelles les belligérants doivent se soumettre... Le droit international n'objecte rien et n'a rien à objecter contre les États qui règlent leurs différends par la guerre au lieu de les régler pacifiquement. » Quand elle éclate en 1914 entraînant presque tous les États, tout le monde sait que la Société des États, sous forme de Concert Européen, a fait faillite, malgré son appareil administratif et judiciaire. « Les yeux se désilent, la vanité du système de Vattel est manifeste à tout le monde ; le droit des gens qui avait régné pendant un siècle et demi est brisé immédiatement, cassé en mille morceaux » (96). Les réformes apportées à son système ne pouvaient pas empêcher la catastrophe ; car les conditions

(95) Oppenheim : *International Law* (1905), t. II, p. 55, cité d'après Hill : *op. cit.*, p. 269-270.

(96) Van Vollenhoven : *Les trois phases du droit des gens*, p. 58.

mêmes du fonctionnement du système étaient restées les mêmes : « Il (le Concert) n'avait point de permanence ; il ne pouvait se former d'office et de façon automatique dès que se dressaient les périls qu'il devait conjurer. Aucun des États qui étaient admis n'avait voulu abdiquer en sa faveur, pour la sauvegarde des intérêts communs, les prérogatives de son indépendance et de sa souveraineté » (97). Ainsi, il n'a évité à l'Europe toute une série de guerres (Crimée, d'Italie, prusso-danoise, franco-allemande, russo-turque, gréco-turque, russo-japonaise, balkanique). Mais cette fois-ci, à cause de l'universalité de son caractère, tout le système s'écroule.

§ 3. — La Guerre Mondiale et le Traité de Versailles.

Un des événements les plus importants du 19^e siècle, c'est la constitution de l'Empire allemand en 1871. L'ayant constitué grâce à la guerre, le peuple allemand était à tel point imbu de militarisme que l'organisation pacifique du monde ne lui paraissait plus être un idéal (98). C'est l'Allemagne qui mettait obstacle à l'institution de l'arbitrage obligatoire par les Conférences de Paix. Ce sont ses conducteurs qui s'emparent de l'occasion offerte par l'assassinat de l'archiduc François Ferdinand pour déclancher ensemble avec l'Autriche-Hongrie la guerre, que Moltke, dans une lettre adressée au Professeur Bluntschli avait désignée comme « élément de l'ordre mondial institué par Dieu » sans laquelle « le monde demeurerait dans la stagnation et se perdrait dans le matérialisme » (99).

La guerre débute par la violation de la neutralité belge dont l'Allemagne était une des Puissances garantes. Le chef

(97) Charles Dupuis : *Le droit des gens et les rapports des grandes Puissances avec les autres Etats avant le pacte de la Société des Nations*, p. 125.

(98) M. le Professeur Schücking écrit à ce sujet : « Wir verdanken leider Gottes unser Reich nicht der friedlichen innerstaatlichen arbeit, sondern dem Krieg, und der Militarismus ist uns so durch die Knochen gezogen, dass uns die friedliche Organisation der Kulturwelt gar Kein Ideal mehr ist ; *op. cit.*, p. 61.

(99) Wells : *Esquisse de l'Histoire universelle*, p. 509.

du gouvernement allemand déclare lui-même « devant son pays et devant le monde entier — qu'en envahissant la Belgique, nous commettions une injustice, mais que nécessité n'a pas de loi » (100). Le soir même de ce jour néfaste (100), M. Bethmann Hollweg traite de « chiffon de papier » les traités internationaux sur lesquels était fondée la neutralité de la Belgique. En même temps, l'Allemagne conduit la guerre en passant outre aux lois et coutumes de la guerre, telles qu'elles étaient fixées par les Conférences de La Haye. Les Alliés sont donc en droit de proclamer que la guerre qu'ils mènent est une guerre défensive, une guerre juste ; et ils peuvent qualifier l'Allemagne comme violateur du droit. Car, même selon le droit international tel que l'avait compris Vattel, l'Allemagne avait tort. Faire la guerre, la déclencher même, cela n'était pas défendu. Mais « s'il en était une (nation) qui fit ouvertement profession de fouler aux pieds la Justice, méprisant et violant les droits d'autrui, toutes les fois qu'elle en trouverait l'occasion, l'intérêt de la société humaine autoriserait toutes les autres à s'unir, pour la réprimer et châtier. Nous n'oublions point ici la maxime établie dans nos Préliminaires qu'il n'appartient pas aux Nations de s'ériger en Juges les unes des autres. Dans les cas particuliers et susceptibles du moindre doute, on doit supposer que chacune des parties peut avoir quelque droit ; l'injustice de celle qui a tort peut venir de son erreur, et non d'un mépris général pour la Justice. Mais si, par des maximes constantes, par une conduite soutenue, une nation se montre évidemment dans cette disposition pernicieuse, si aucun droit n'est sacré pour elle ; le salut du genre humain exige qu'elle soit réprimée. Former et soutenir une prétention injuste, c'est faire tort seulement à celui que cette prétention intéresse, se moquer en général de la Justice, c'est blesser toutes les nations » (101).

Quant à la guerre elle-même, elle était plus affreuse que jamais. A la lutte militaire, navale et aérienne s'ajoutait une lutte économique sans merci. Elle provoque une révolution

(100) Prince de Bülow : *Mémoires*, t. III, p. 159.

(101) Vattel : *op. cit.*, livre II, paragr. 70.

dans la pensée des gouvernés et même des gouvernants. A leurs yeux cette guerre doit être la dernière. Au point de vue juridique, la Société des Etats devra être réformée ou bien transformée en une Société des Nations, plus apte à rendre impossible la guerre. C'est le Traité de Paix à qui incombe le devoir de le faire. Dans le chapitre suivant nous traiterons tout ce qui concerne la nouvelle organisation. Ici nous nous bornerons à analyser les parties du Traité de Versailles liquidant l'ancienne Société des Etats, en appliquant des sanctions à ceux qui avaient provoqué sa faillite, d'ailleurs rendue fatale par son fonctionnement même.

L'article 227 (102) met « en accusation publique Guillaume II de Hohenzollern, ex-Empereur d'Allemagne, pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités », et prévoit l'institution d'un « Tribunal spécial » ayant qualité de juger l'Empereur « sur motifs inspirés des principes les plus élevés de la politique entre les nations avec le souci d'assurer le respect des obligations solennelles et des engagements internationaux ainsi que de la morale internationale. » L'examen de la responsabilité pénale de Guillaume II fait par MM. Larnaude et de Lapradelle avait conclu à une accusation contre l'Empereur du chef de la violation de la neutralité et du droit de la guerre. Ayant été le *seigneur de la guerre* (Kriegsherr) et le chef suprême de l'armée, non soumis au contrôle de ses actes relatifs à l'armée, il pouvait légitimement être jugé par un tribunal international. Mais à l'instigation du Président Wilson et de Lord Robert Cecil, on avait remplacé les termes : « offense contre le droit international » par ceux contre « la morale internationale » La Hollande pouvait donc refuser facilement l'extradition de l'Empereur. Car ceux qui pêchent contre la morale, fût-elle même internationale, ne sont vraiment pas justiciables de la justice humaine...

L'article 228 permet aux Alliés de juger « les personnes accusées d'avoir commis des actes contraires aux lois et coutumes de la guerre. »

(102) Le Fur et Chklaver : *op. cit.*, p. 253-461 (texte du traité de Versailles).

Par l'article 231 « les gouvernements alliés et associés déclarent et l'Allemagne reconnaît que l'Allemagne et ses alliés sont responsables, *pour les avoir causés*, (103), de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les gouvernements alliés et associés et leurs nationaux en conséquence de la guerre, qui leur a été imposée par l'agression de l'Allemagne et de ses Alliés ». Cet article a suscité toute une littérature. Les Allemands surtout, et beaucoup de neutres, même d'anciens alliés ont déclaré depuis, que la responsabilité de la guerre n'incombe pas à l'Allemagne seule, mais à tous les Etats. Toute une école économique-politique déclare que c'est le capitalisme qui, selon le mot célèbre de Jaurès, portant en soi les guerres comme les nuages portent la tempête, a déclenché la terrible catastrophe. Des juristes peuvent dire que c'est le système de la Société des Etats basé sur la souveraineté de ses membres qui a provoqué la guerre. Certes, le capitalisme, l'état anarchique de la société internationale, l'impérialisme l'ont rendue possible. Mais elle aurait pu éclater en 1911 aussi bien qu'en 1914, comme elle aurait pu être différée. Elle était possible. N'importe quel Etat pouvait la déclencher à n'importe quel moment. Mais l'insertion de cet article ne vise pas la responsabilité concernant le déclenchement de la guerre. Il n'a d'autre objet « que de faire reconnaître par le Reich la matérialité d'un fait constituant une faute, celui de l'agression en juillet-août 1914, génératrice de dommages à compenser en vertu de la législation civile universelle » (104).

Ayant ainsi condamné dans un traité international ceux qui avaient provoqué la faillite de la Société des Etats, les vainqueurs allaient constituer un nouvel organisme, la Société des Nations, qui, aux yeux de ses fondateurs, devait être dépourvue des vices inhérents à l'ancienne Société des Etats. Le Pacte de la S. D. N. qui se trouve au début du Traité de Paix signifie implicitement la condamnation de l'ancien système international.

(103) C'est nous qui soulignons.

(104) Bloch-Renouvin : *Le traité de Versailles et les réparations*, p. 376; du même avis M. Léon Blum : *Les problèmes de la paix*, p. 34.
« L'Allemagne doit payer en tant qu'auteur matériel des destructions ».

CHAPITRE III

LE PROBLÈME DES SANCTIONS DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

PREMIÈRE SECTION

Les Prolégomènes du Pacte de la S. d. N. et le Problème des Sanctions.

L'atrocité de la guerre mondiale révoltait l'opinion publique pendant le terrible carnage lui-même. Pour empêcher le retour de pareils désastres, elle pensa avoir trouvé les moyens appropriés dans une organisation politico-juridique à instituer dès la fin de la guerre. Les Gouvernants tenant compte de l'opinion publique firent élaborer des projets en vue d'une organisation nouvelle de la société internationale. C'est la conférence des Préliminaires de paix qui élabora enfin le Pacte ou le Covenant, c'est-à-dire la Constitution de la S. d. N. Dans les paragraphes suivants nous examinerons les trois phases conduisant à la Charte de la nouvelle organisation, surtout du point de vue du problème qui nous occupe.

§ 1. — *Première phase.*

La Société des Nations, vue par l'Opinion Publique pendant la Guerre Mondiale.

Ce sont des associations ou bien des particuliers qui élaborent des projets d'organisation internationale. Nous ne citerons que les plus intéressants, insistant surtout sur la façon dont est traité le problème des sanctions.

The League of Nations Society (1) demande dans son programme le règlement des conflits de nature juridique par voie judiciaire et des autres par voie amicale par le truchement d'un Conseil d'enquête et de conciliation. Les points 3 et 4 portent sur les sanctions. Voilà le texte : « 3° Les Etats membres de la Ligue s'associeront immédiatement pour toute action militaire ou autre, nécessaire pour obtenir que chaque membre se conforme aux stipulations du Traité. 4° — Les Etats membres de la Ligue s'associeront immédiatement pour la défense mutuelle, par des moyens militaires ou autres, au cas où l'un ou l'autre d'entre eux serait attaqué par un Etat non membre de la Ligue qui refuserait de soumettre le conflit à un Tribunal ou Conseil approprié, ou de se conformer à la décision de semblable organisme ». Il s'agit donc surtout de sanctions militaires contre tout violateur du droit international et de sanctions de toute nature contre un Etat non membre. L'idée de l'assistance mutuelle est clairement exprimée.

Le *Vicomte Bryce* (2) est d'avis que les sanctions applicables pour contraindre les Etats à soumettre leurs conflits soit à l'arbitrage, soit à la conciliation doivent être des mesures collectives économiques et coercitives. Ces mesures doivent être effectives et appropriées aux circonstances. Pour donner effet au rapport du Conseil ou à la sentence du Tribunal arbitral, une conférence devra décider sur la forme de l'action collective à entreprendre.

The Fabian Society (3) élabore elle aussi « un Draft Treaty ». Ce projet prévoit l'institution d'une Haute Cour de Justice internationale, ayant compétence à déclarer exécutoires ses sentences et à demander aux divers Etats d'appliquer les sanctions prévues. Celles-ci consistent en la cessation de toutes relations économiques et financières, la mise à la disposition d'un certain nombre des bateaux de

(1) V. à ce sujet David Davies : *The problem of the twentieth Century.*, appendix E., p. 726 et Lange : *Préparation de la S. D. N.*, p. 26 et 27.

(2) V. David Davies : *ibid.*, p. 726.

(3) David Davies, *ibid.*, p. 726.

guerre au maintien du blocus, et la levée d'une taxe spéciale sur les exportations de l'Etat récalcitrant.

L'organisation centrale pour une paix durable (4) inscrit dans son programme minimum l'article 3 suivant : « L'Œuvre des conférences de la paix tendant à l'organisation pacifique de la S. d. N. sera développée. La conférence de la paix sera dotée d'une organisation permanente et aura des sessions périodiques. Les Etats conviendront de soumettre tous leurs différends à une procédure pacifique. Dans ce but, à côté de la Cour d'Arbitrage de la Haye, seront créés *a)* — une Cour permanente de justice internationale ; *b)* — un Conseil international d'enquête et de conciliation. Les Etats seront tenus à prendre de concert des mesures diplomatiques, économiques et militaires dans le cas où un Etat agirait militairement, au lieu de soumettre le différend à une décision judiciaire ou de recourir à la médiation du Conseil d'enquête et de conciliation ». Les sanctions diplomatiques, économiques et militaires ne sont prévues que pour contraindre les membres à soumettre les conflits à un règlement pacifique. Si la décision du Conseil ou bien la sentence de la Cour ne sont pas exécutées, aucune sanction n'est envisagée.

Le Dr Neukamp (5), conseiller à la Cour de Leipzig, envisage une union européenne, sinon mondiale à caractère permanent. Les membres sont tenus de régler leurs conflits par voie arbitrale. « Si la partie à laquelle l'arbitrage aura donné tort refuse d'admettre cette sentence, elle sera immédiatement exclue, de toutes relations avec les autres membres de l'Union. Etant donné le développement des relations et des échanges économiques, une telle exclusion suffira à briser toute résistance à une sentence d'arbitrage, sans qu'il soit besoin de recourir aux armes. Si toutefois, il le fallait, tous les autres Etats auraient à faire le nécessaire pour amener à résipiscence l'Etat récalcitrant »

La Revue *La Paix par le Droit* publie dans son numéro de

(4) Lange : *op. cit.*, p. 17.

(5) Ernst Jäckh : *l'Idée de la Société des Nations en Allemagne pendant la guerre.*

septembre-octobre 1915 un programme minimum (6) dont l'article 3 préconise la « constitution d'une libre Société des Nations pacifiques, résolues à soumettre leurs différends sans exception à l'arbitrage et à mettre leurs forces coalisées au service de la paix générale ». La sanction n'est que vaguement annoncée. Le programme publié par la même revue en 1917 (7) est plus développé et plus clair. Il y est dit : « seule l'institution d'un droit commun des nations garantissant la sécurité de chacune au moyen d'une police internationale rendra possible la réduction des armées nationales ».

La Ligue des Droits de l'Homme (8) vote à son Congrès annuel de 1916 un ordre du jour exigeant « l'établissement d'une Société des Nations, le règlement des litiges par le droit et non par la force, l'arbitrage obligatoire applicable à tous les conflits internationaux sans exception ni réserve » et « l'organisation de pouvoirs internationaux capables de réprimer, par des sanctions appropriées, toutes tentatives de révolte ou d'agression ».

Le Comité national d'Etudes politiques et sociales, réuni sous la présidence de M. Léon Bourgeois, adopte en 1916 un projet de déclaration (9) dont nous donnons ici les dispositions qui intéressent notre étude : « E. — En cas d'agression, d'un Etat contre un autre Etat, il sera procédé militairement contre lui. En tout autre cas, il sera procédé selon les règles du droit international, et d'abord par des mesures d'ordre économique, sur un certain nombre desquelles les Alliés se sont déjà mis d'accord dans la Conférence internationale des 14-15-16 et 17 juin 1916 et qui comportent notamment : l'interdiction de tout commerce avec le pays ennemi et avec ses sujets en quelque lieu qu'ils résident, la suspension ou la résiliation des contrats signés par les dits sujets, la mise sous séquestre ou sous contrôle des propriétés immobilières leur appartenant. Les Etats associés contre l'Etat ennemi s'aideront réciproquement pour s'affranchir de toute dépen-

(6) Lange : *op. cit.*, p. 30-31.

(7) Lange : *ibid.*, p. 31.

(8) Lange : *ibid.*, p. 33.

(9) Léon Bourgeois : *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*, p. 195 et 196.

dance économique à son égard. F. — Si les mesures d'ordre économique ne suffisent pas, il sera, comme en cas d'agression, procédé militairement. Les armées nationales doivent contribuer à former une force internationale capable de sanctionner et d'assurer, en même temps que le respect des traités, l'exécution des sentences du Tribunal international. La procédure de la mise en mouvement de l'action militaire sera réglée par la Conférence internationale. Ainsi la fonction de forces militaires sera désormais de protéger le droit contre la force. »

The League to Enforce Peace, (10) présidée par M. Taft, adopte un plan selon lequel les Etats membres de la Ligue s'engagent à ne pas prendre les armes sans avoir, au préalable, sur l'objet du différend provoqué soit la décision du corps politique institué pour régler les conflits d'ordre politique, soit la sentence du Tribunal international dans les conflits d'ordre juridique. « Contre celles d'entre les Puissances qui recourrait à la guerre ou commettrait des actes hostiles à l'encontre d'un autre signataire avant d'avoir soumis sa cause à la procédure (décrite) les Puissances signataires uniront, conjointement et sans retard, leurs forces économiques et militaires ».

Le Mémoire explicatif du Comité hollando-scandinave socialiste (11) exige une « réglementation nouvelle et sanction du droit international » et la « création d'organes permanents pour en assurer le fonctionnement ».

La *Société allemande pour le droit des gens* (12) conçoit dans son article 14 les sanctions suivantes : 1° — le paiement d'une indemnité ; 2° — la rupture des relations diplomatiques avec les autres Etats ; 3° — des mesures de contraintes économiques, et 4° — la saisie des navires. L'article 15 prévoit des sanctions militaires, soit collectives, soit confiées à l'Etat lésé seul ou aidé de quelques autres.

Le *projet Erzberger* (13) prévoit dans son article 1^{er} que « tous les moyens dont dispose la Ligue seront mis en œuvre

(10) Alvarez : *Le droit international de l'avenir*, p. 31.

(11) Point c. du mémoire, cité d'après Lange : *op. cit.*, p. 43.

(12) Hadjiscos : *Les sanctions internationales de la S. D. N.*, p. 133.

(13) Hadjiscos : *ibid.*, p. 132-133.

contre l'Etat, membre ou non de la Ligue, qui attaquera par la force armée un membre de la Ligue ou qui aura recours aux armes sans en avoir appelé à la Cour d'arbitrage ou sans avoir attendu sa décision, ou qui se refusera à accepter la décision de la cour arbitrale ». L'article 33 pose le principe d'une coercition internationale pour les Etats qui se sont soustraits à leurs obligations. L'article 34 énumère les sanctions : 1° — Rupture des relations diplomatiques de tous les membres de la Ligue avec les Etats qui portent atteinte à la paix ; 2° — Isolement complet et sans réserve des Etats qui ont rompu l'état de paix par la fermeture des frontières entre eux et les Etats membres pour l'importation et l'exportation, les communications postales par chemin de fer, télégraphe ou câble et par l'interdiction des paiements ; 3° — Proclamation éventuelle du blocus. L'article 36 prévoit l'assistance militaire de la Ligue pour un Etat attaqué. L'article 37 prévoit l'exclusion des membres qui prennent les armes sans être attaqués.

Un plan beaucoup plus développé est exposé en 1917 par le professeur suisse *Nippold* (14). Ligue internationale, arbitrage, médiation, commissions d'enquête, garanties territoriales, doivent être les bases de la vie internationale à l'avenir. Les points 5 à 14 portent sur les sanctions. « En cas de violation des principes de la Ligue, si un membre se refuse à soumettre un différend à la procédure internationale ou s'il fait mine de recourir à l'action autonome ou de s'acheminer vers les hostilités ou la guerre, la Ligue devrait d'abord rappeler ce membre à son devoir et appeler encore une fois expressément son attention sur les obligations et sur les suites d'une action contraires aux principes de la Ligue reconnue par lui, et, selon les circonstances, lui assigner un délai pour se conformer au droit. Si néanmoins le membre de la Ligue persévérait dans son refus, il devrait être dénoncé par la Ligue devant l'Univers entier comme violateur du droit. Cette dénonciation devrait être immédiatement suivie » de sanctions morales, exclusion de la Ligue du membre

(14) *Nippold : Développement du Droit international depuis le congrès de Vienne*, p. 88-90 (en note).

récalcitrant et rupture des relations diplomatiques. Si ces moyens ne font pas changer d'avis le violateur du droit, « la Ligue devrait recourir à des moyens de coercition économiques ». Afin d'assurer d'avance l'efficacité de pareilles mesures, les membres devraient verser lors de la conclusion du pacte un cautionnement qui serait perdu en cas d'infraction. La rupture des relations économiques et juridiques pourraient se faire pas à pas ou bien on pourrait selon les cas « recourir à un boycottage complet de l'Etat violateur du droit et perturbateur de la paix ». Le boycottage paralysant toutes relations commerciales, financières et industrielles « pourrait être accompagné d'un blocus » et entraîner la résiliation de tous les traités en vigueur avec l'Etat récalcitrant. En même temps les biens possédés par lui à l'étranger ou bien ceux de ses nationaux pourraient être saisis, séquestrés ou confisqués. L'Etat délinquant est responsable de « tous les dommages que les membres de la Ligue et leurs ressortissants auraient éprouvés par suite de l'emploi des moyens de coercition économique ». En outre, une amende ou des indemnités lui pourraient être demandées. Si les mesures économiques n'atteignent pas le but assigné, on procédera à des sanctions militaires. « Celles-ci devraient être employées avec d'autant plus de succès que non seulement la Ligue devrait constituer, dès le début, une puissante force internationale, mais que, dans le futur traité de paix, les armements particuliers de chaque puissance devraient être limités à une mesure raisonnable, de sorte qu'aucun Etat ne fût plus en mesure de défier la puissance de la Ligue ». Comme dans le programme de la Revue « la Paix par le Droit », l'institution d'une force armée internationale est le corollaire de la limitation des armements.

De tous ces plans d'organisation ressort nettement la nécessité de procéder à une refonte de toute la vie internationale en unissant tous les Etats dans un corps politique, où le droit est dit par des tribunaux compétents et non pas dicté sur la base de victoires militaires, en une société enfin, où la séparation des pouvoirs est établie et où tout recours à la force est exclu. En même temps, des sanctions sont prévues. Les uns ne les exigent que pour obliger les Etats à

recourir au règlement pacifique des litiges, les autres, et ils forment la majorité, demandent aussi leur application lorsqu'il s'agit de forcer l'Etat condamné à exécuter la sentence rendue. On insiste sur les sanctions économiques et même sur une police internationale, chargée de rétablir militairement l'ordre international troublé.

§ 2. — Deuxième phase.

La Société des Nations vue par les Gouvernements.

Le courant de l'opinion publique gagne les hommes d'Etat. Ils font des déclarations et demandent aux juristes l'élaboration des projets relatifs à une S. d. N.

Ainsi, *Lord Curzon* se déclare, en 1918, à la Chambre des Lords, partisan d'une Ligue des Nations et reconnaît la nécessité de sanctions « pour faire exécuter les sentences rendues » par le tribunal à instituer et auquel « toutes les parties devront soumettre leurs différends avant de se mettre en guerre » (15).

Dans son Message au congrès du 8 janvier 1918, le *Président Wilson*, exposant le programme de paix des Etats-Unis, formule les célèbres 14 points.

Dans le point 2 (16) il exige la « liberté absolue de la navigation sur mer, aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre, sauf dans les cas où les mers seraient fermées en tout ou en partie par une action internationale tendant à appliquer des accords internationaux ». Cette action internationale ne peut être qu'une action ayant pour but la sanction des violations du droit international.

Le 4 juillet 1918, le *Président Wilson* prononçant un discours à Mount-Vernon sur la tombe de Washington, résume sa pensée sur les buts poursuivis dans la guerre en quatre points. Le quatrième but est « l'établissement d'une organisation de la paix telle qu'on ait la certitude que le pouvoir

(15) Cité d'après Dupuis : *op. cit.*, p. 432-433.

(16) Documentation internationale II, *La Conférence de la paix et la Société des Nations*, p. 27.

combiné des nations libres empêchera tout empiètement sur le droit, telle aussi qu'afin d'assurer davantage le respect de la paix et de la justice, on puisse établir un véritable tribunal de l'opinion qui sanctionnera toute modification internationale sur laquelle les peuples directement intéressés ne pourraient se mettre d'accord à l'amiable » (17). Wilson emploie les termes « sanctions », « pouvoirs combinés », bien qu'il soit évident qu'il pense plutôt à des sanctions morales.

Mais bientôt sa pensée va se préciser, il donnera son adhésion éclatante à des sanctions économiques. C'est dans le discours pour l'ouverture de la campagne du quatrième emprunt de la liberté, fait le 27 septembre 1918, au « Metropolitan Opera House » de New-York qu'il dit : « il ne peut y avoir de combinaisons économiques particulières et égoïstes à l'intérieur de la Ligue et on ne pourra employer aucune force de boycottage ou d'exclusion économique, si ce n'est à titre de pénalité économique par l'exclusion des marchés du monde que la Ligue des Nations elle-même aurait le droit d'infliger comme moyen disciplinaire ou coercitif » (18).

Mais des projets détaillés vont bientôt traduire la pensée de divers gouvernements et des cercles officiels.

Le projet du Comité présidé par Sir Walter Phillimore (19) considère la S. D. N. comme une alliance destinée à maintenir la paix entre les membres. Ceux-ci doivent recourir à l'arbitrage ou à la conférence pour régler leurs conflits, ne pas faire la guerre jusqu'à ce qu'une décision soit rendue, jamais recourir à la force contre ceux qui se soumettent à la sentence du tribunal ou à la recommandation de la Conférence. Les sanctions ne jouent que contre l'Etat qui, malgré l'engagement pris, ne s'adresse pas aux organismes constitués. Dans ce cas « l'Etat est considéré *ipso facto* en guerre avec tous les autres alliés qui emploient contre lui communément et individuellement toutes mesures appropriées — sanctions militaires, navales, financières et écono-

(17) Documentation internationale, p. 37.

(18) Documentation internationale, p. 41.

(19) Documentation internationale, p. 47 à 55.

miques » (20). Les sanctions comprennent : cessation de toutes relations commerciales et financières avec les nationaux de l'Etat en rupture du Pacte, défense pour les nationaux d'entrer en relations avec ceux de l'Etat en rupture du Pacte, détention des navires et des biens appartenant à un sujet de l'Etat en rupture du Pacte ou à une personne habitant son territoire, ou biens destinés pour lui ou venant de lui. « Dans le cas d'une attaque d'un Etat non membre, tous les Etats alliés doivent prêter assistance à l'Etat attaqué » (21). Mais, la sentence une fois rendue, son exécution reste soumise à la bonne foi de l'Etat condamné et à la contrainte morale qu'exerce l'opinion publique universelle.

Ce projet (datant du 20 mars 1918) est communiqué au *Colonel House*, l'ami du Président Wilson. Le 16 juillet 1918, le Colonel fait parvenir au Président un autre projet de Pacte (22). Celui-ci prévoit entre autres l'institution d'une Cour de Justice permanente (23). Dans le cas où un Etat ne soumet pas un conflit à cette Cour ou à l'arbitrage, ou bien n'exécute pas une décision arbitrale ou judiciaire, les sanctions lui seront applicables. Celles-ci consistent en la privation de cet Etat de tous les droits de commerce et de communication avec les autres Etats (24). Si un Etat recourt à la guerre ou à des hostilités, sans même avoir soumis le conflit au règlement pacifique, le blocus et la fermeture des frontières renforceront les sanctions sus-annoncées (25). S'il s'agit d'Etats non membres de la Ligue, les membres se prêteront mutuellement assistance et appliqueront les sanctions prévues (26).

Fin juillet 1918, le *premier projet du président Wilson* est connu (27). Il précise davantage ses discours. L'article 6 reprend l'article 14 du projet House (28). L'article 7 oblige

(20) Art. 2.

(21) Art. 15.

(22) Documentation internationale, p. 57 à 62.

(23) Art. 10.

(24) Art. 14.

(25) Art. 15.

(26) Art. 18.

(27) Documentation internationale, p. 63 à 66.

(28) Pourtant sans faire allusion à une Cour de Justice.

les Puissances à cesser tout commerce et tous rapports avec l'Etat qui déclare la guerre, commence les hostilités ou prend des mesures relevant des mesures de guerre avant d'avoir soumis le conflit à l'arbitrage ou bien après la sentence défavorable des arbitres. De même, les membres de la Ligue devront s'unir pour bloquer et fermer les frontières à tout commerce et aux communications de cet Etat avec quelque partie du monde que ce soit. L'article 10 prévoit l'assistance militaire à prêter par les membres à l'Etat attaqué par un Etat non membre ; mais dans le cas seulement où l'Etat non membre n'a pas recouru à l'arbitrage ou à la conciliation, ne les a pas acceptés, ou bien a recouru aux hostilités contrairement aux décisions des arbitres ou aux recommandations de l'Assemblée de la Ligue. Les mesures économiques applicables seront celles prévues par l'article 7.

Les 24 suggestions du *Général I. C. Smuts* (29) du 16 décembre 1918 prévoient l'engagement de membres de la ligue « de ne pas partir en guerre l'un contre l'autre : a) — sans avoir au préalable soumis l'objet du différend à l'arbitrage ou à une enquête du Conseil de la Ligue ; b) — tant qu'un verdict n'aura pas été rendu, et un rapport déposé par le Conseil ; et c) — même cela fait, contre un membre qui se conformera au verdict ou, le cas échéant, aux recommandations présentées par le Conseil dans son rapport (30). Le membre qui rompt le pacte « conclu conformément au paragraphe cité » (31) « est *ipso facto* en guerre avec tous les autres membres de la Ligue ». Ceux-ci le soumettent à un blocus complet, « comportant la cessation de toutes relations commerciales et financières, et l'interdiction de tous rapports entre leurs sujets et ceux de l'Etat félon, et la prohibition, dans la mesure du possible, de tous rapports commerciaux et financiers entre le sujet de l'Etat félon et ceux de tout autre Etat, que ce dernier soit ou non membre de la Ligue ». Quant au Conseil, il doit « faire toutes

(29) Documentation internationale, pp. 67 à 70 et Scelle : *op. cit.*, pp. 423 à 430.

(30) Suggestion 18.

(31) dit la suggestion 19.

recommandations utiles au sujet de la contribution militaire ou navale effective des membres de la Ligue ». Le Conseil peut de même « dispenser de cette contribution les petits membres de la Ligue ». L'article 19 prévoit encore une punition de l'Etat félon : le désarmement perpétuel. Ce projet est beaucoup supérieur à celui du Président Wilson. Les sanctions économiques sont obligatoires, les sanctions militaires doivent être recommandées aux divers Etats. Mais c'est à eux qu'incombe la charge de décider, chacun pour son compte, si les recommandations du Conseil doivent être exécutées ou non.

Le projet de Lord Robert Cecil (32) stipule entre autres l'engagement des membres de la Société de se regarder eux-mêmes *ipso facto* comme en guerre avec celui des membres de la société qui agirait contrairement aux dispositions conventionnelles (33) et de prendre conjointement et séparément toutes mesures appropriées militaires, économiques et autres contre l'Etat récalcitrant.

Ces projets exercent une certaine influence sur le *Président Wilson*. Il soumet en conséquence *un second projet* le 10 janvier 1919 aux délégués américains à la conférence de paix (34). L'article 6 de ce projet considère comme acte de guerre la transgression par un membre des dispositions de l'article 5 l'engageant à soumettre les conflits aux procédures pacifiques (arbitrage ou Conseil exécutif). Dans ce cas, l'Etat récalcitrant sera soumis à un boycottage économique et financier comportant la rupture de toutes relations commerciales et financières. En outre, tous rapports entre ses sujets et ceux des autres Etats seront interdits. Quant aux sanctions militaires, le Conseil exécutif recommandera aux membres de la Ligue avec quelles forces militaires et navales ils doivent contribuer. Il pourra même dispenser certains Etats de cette contribution. Après le rétablissement de la

(32) Documentation internationale, pp. 75-76.

(33) C'est-à-dire ne soumettrait pas le conflit soit à une conférence internationale, soit à une Cour d'arbitrage, ou qui recourrait à la guerre avant que la conférence ou la Cour ait donné son rapport ou sa décision, ou contre celui qui se conformerait à l'avis de la Cour ou au rapport voté à l'unanimité par la conférence (exception faite des parties en litige).

(34) Documentation internationale, pp. 77-82.

paix, l'infracteur sera soumis au désarmement perpétuel. Quant aux dispositions concernant le recours aux armes par membres ou non membres de la ligue, les articles 7 et 10 du premier projet sont inscrits dans ce deuxième projet (35) :

Le *troisième projet Wilson* du 20 janvier 1919 ne change rien à ces dispositions.

Le *projet britannique* (36) du même jour traite des sanctions dans les articles 12, 13 et 14 du deuxième chapitre. L'article 12 stipule que les Hautes Parties contractantes conviennent que l'Etat en rupture de l'article 1^{er} du 2^e chapitre (37) sera *ipso facto* engagé avec tous les autres membres de la Ligue ; qu'elles se considéreront comme cobelligérantes et qu'elles prendront toutes mesures économiques, navales et militaires les plus aptes à empêcher la rupture du Pacte. D'ailleurs elles prendront immédiatement toutes les mesures pour suspendre les relations financières, commerciales, postales et télégraphiques avec l'Etat en question et l'empêcheront d'avoir des relations avec toute autre Puissance. L'article 13 prévoit la détention de tous navires et marchandises appartenant à une personne résidant dans cet Etat, la prohibition de l'exportation et de l'importation et toutes autres mesures jugées nécessaires à appliquer par la Ligue. La Haute Partie contractante qui ne pourrait contribuer effectivement, s'oblige quand même à coopérer dans la mesure de ses forces aux sanctions prises. Ces mesures seront entreprises sans considération des limitations imposées aux belligérants par des conventions ou règles du droit international. L'article 14 oblige les membres à s'accorder l'assistance mutuelle dans l'exécution des mesures financières et économiques, pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients résultant pour eux par l'application de

(35) L'article 7 prévoit outre l'arbitrage, le recours au Conseil exécutif ; l'article 10 remplace l'Assemblée par le Conseil exécutif.

(36) Documentation internationale, pp. 88-96.

(37) C'est-à-dire l'Etat qui recourt à la guerre ; a) sans avoir soumis le conflit à la Cour de Justice, à la Conférence ou au Conseil de la Ligue ; b) avant que ces organes aient fait connaître dans un délai raisonnable leur sentence ou leur rapport et c) dans la période de trois mois après la publication du rapport ou de la sentence, et d) contre l'Etat membre qui se conforme à la sentence ou au rapport.

ces mesures. De même ils accorderont le passage sur leurs territoires des troupes destinées à résister à l'infracteur. Les sanctions admises sont donc d'ordre économique et militaire. Ce qui est très intéressant, c'est que contre l'infracteur les règles et lois concernant la guerre, stipulées aux Conférences de Paix de La Haye ne seront plus applicables. La grande lacune dans ces dispositions est celle de tous les projets anglo-saxons, c'est-à-dire le manque de sanctions dans les cas de non exécution d'une sentence arbitrale ou d'une décision prise par la Ligue.

Les projets anglais et américain sont confrontés et donnent lieu au projet appelé « *Hurst-Miller Draft* » du 3 février 1919. Ce projet (38) est donc l'expression de la pensée anglo-américaine. Son article 14 porte sur les sanctions. Il est ainsi conçu :

« Dans le cas où la société considérerait que l'une des Hautes Parties contractantes a rompu ou ignoré les engagements pris par elle selon l'article 10, cette Partie sera *ipso facto* considérée comme ayant commis un acte de guerre envers tous les autres membres de la société, ce qui l'exposera immédiatement à la rupture de toutes relations commerciales ou financières, à l'interdiction de toutes relations entre ses citoyens et les citoyens de la société et à la cessation dans la mesure du possible de toutes relations financières, commerciales ou personnelles entre ses citoyens et ceux des autres Etats, qu'ils soient ou non membres de la société.

« Dans ce cas il sera du devoir du Comité exécutif de spécifier l'importance des contingents militaires et navals que chacun des membres de la société devra fournir pour constituer la force armée destinée à protéger les engagements de la société.

« Les Hautes Parties contractantes conviennent en outre qu'elles s'entr'aideront en ce qui concerne les dispositions financières ou économiques qui seront prises aux termes de cet article pour réduire au minimum les pertes et inconvénients résultant des mesures précitées et qu'elles s'entr'aide-

(38) Documentation internationale, pp. 105-109 et 115-120.

ront pour résister à des mesures prises à l'égard de l'une d'elles par l'Etat qui a rompu ses engagements ; elles s'engagent également à permettre aux forces des Hautes Parties contractantes qui coopéreront pour protéger les engagements de la société le libre accès de leur territoire. »

L'article 10 exige la soumission des différends non aplanis par les procédés ordinaires de la diplomatie à l'arbitrage ou à une enquête du Comité (Conseil) exécutif. Ce n'est que trois mois après le jugement des arbitres ou la décision du Comité exécutif que la force armée de l'Etat peut agir contre un autre, excepté le cas où celui-ci se rapporte au jugement des arbitres ou à la décision du Comité exécutif. L'article 15 pose le même principe pour les Etats non membres de la Ligue qui, invités à devenir membres ad hoc de la société, refusent et prennent une attitude agressive à l'égard de l'Etat membre.

Le *projet français* (39) est conçu de toute autre façon. Elaboré par une commission ministérielle ayant à sa présidence M. Léon Bourgeois et comme membres : l'Amiral Lacaze, MM. Jules Cambon et E. Lavis, Hanoteaux, Appell, d'Estournelle des Constant, Payelle, Louis Renoult (remplacé par la suite par M. Lyon-Caen, André Weiss, de Margerie, Gout, Fromageot, et Matter, il était fortement inspiré des conventions de La Haye. Les principes du projet se résument en une formule : établissement, sur une base définitive, du règne du droit dans la société internationale par la création d'une société des nations. C'est cet organisme international qui devra assurer l'exécution des décisions prises par lui ou par le tribunal international, instances auxquelles seront soumis tous les litiges. « Sur sa réquisition (de l'organisme) chaque nation est tenue d'user, d'un commun accord avec les autres de sa puissance économique, maritime et militaire contre toute nation contrevenante. » Si une nation n'ayant pas adhéré à la S. d. N. prétendait « imposer par quelques moyens que ce soit sa volonté à une autre, chaque nation est également tenue, sur réquisition, (de l'organisme international) d'user d'un commun accord avec les autres, de sa puissance économique, maritime et militaire » contre cette nation.

(39) Documentation internatiale, pp. 120-127.

C'est le tribunal international à qui incombe le devoir d'ordonner « en cas de violation du droit les réparations et sanctions nécessaires » Le projet procède aussi à une étude très soignée des sanctions diplomatiques, juridiques, économiques et militaires (40). Il prévoit aussi un service permanent d'Etat-major (Ces questions seront examinées au chapitre respectif).

Comparé avec le projet Hurst-Miller, sa supériorité saute aux yeux. Il est plus logique, d'accord avec une pensée nourrie de droit romain et de philosophie cartésienne. Chaque conflit est l'objet d'une sentence juridique ou d'une décision politique. Un mécanisme serré des sanctions diverses assure l'exécution de toute sentence ou décision. M. Rességuier a pu dire avec raison de ce plan qu'il est un « édifice de paix solidement charpenté, d'une symétrie parfaitement ordonnancée et non point un minuscule corps de logis auquel on ajouterait au gré des circonstances sans devis préalable des ailes plus ou moins disgracieuses » (41) C'est dans ce projet que le problème des sanctions est résolu de la façon la plus complète et la plus satisfaisante.

Le *Gouvernement italien* a également fait élaborer un projet intitulé « Projet d'un acte général relatif à l'établissement de la Société des Nations » (42) La déclaration solennelle préconise dans le n° 80) « la sanction de mesures coercitives destinées à réprimer toute violation des accords conclus entre les Etats ». C'est le 2^e chapitre du titre III qui traite des sanctions. L'article 27 oblige le Conseil à accorder à l'Etat qui ne se conforme pas à une décision de la Cour internationale de justice ou à une décision de la Conférence ou du Conseil, un terme péremptoire pour remplir ses obligations. Il est à remarquer que la Conférence et le Conseil prennent des décisions valables à la majorité des deux tiers. L'article 28 stipule le devoir du Conseil de délibérer sur les mesures à adopter dans le cas où l'Etat ne se conforme pas. Notification en est faite à tous les Etats contractants, en requérant

(40) V. Ci-après chapitre V.

(41) Rességuier : *Les sanctions militaires de la Société des Nations*, p. 39.

(42) Documentation internationale, pp. à 127 à 136.

tous ou quelques-uns d'entre eux de pourvoir à l'exécution de ces mesures. L'Etat qui refuse ou applique tardivement ou insuffisamment ces mesures, s'expose aux réclamations du Conseil qui pourra prendre contre lui des mesures appropriées. L'article 29 énumère les diverses sanctions applicables (nous les citerons dans le chapitre respectif). L'article 29 ditsousp : « le Conseil pourra décider qu'il sera employé toute autre forme de coercition directe ou indirecte qui puisse lui sembler appropriée pour vaincre la résistance de l'Etat coupable. » L'article 30 donne au Conseil le droit d'ordonner la révocation des mesures adoptées dans le cas où l'Etat fautif se déclare prêt à remplir les obligations imposées. L'article 31 envisage l'hypothèse où un Etat se livre à des actes d'hostilité avant la décision de l'organe compétent. Dans ce cas « toutes les parties contractantes se considèrent comme étant en guerre » avec lui. Elles peuvent intervenir « unies ou isolées dans les formes qu'elles croiront les plus utiles à la défense de la partie attaquée ». Le Conseil prend d'urgence les mesures nécessaires. Sans être si fortement armaturé que le projet français, sans son luxe de détails, il est néanmoins d'une très haute valeur. Sauf dans les cas, où une majorité des deux tiers n'a pu se trouver, aucune difficulté pour qu'il y ait une décision exécutoire. Le Conseil procède d'abord par des avertissements. Puis, la non-exécution constatée, il requiert l'application des sanctions appropriées. Il peut s'adresser à tous les Etats ou à quelques-uns d'entre eux. Cette faculté est de grande importance, puisqu'elle permet de tenir compte de circonstances particulières à certains Etats. Les sanctions sont précisées. L'exclusion de la S. D. N. en fait partie. Pour tenir compte de l'évolution future, le Conseil pourra procéder à des mesures non précisées dans le projet. L'arme aérienne n'est pas mentionnée dans les divers projets. Les Italiens n'y ont pas pensé davantage. Mais la disposition de l'article 29 permettrait de faire appel à la force aérienne dans l'application des sanctions. L'article 30 est plus important encore. Des sanctions ont été commencées. L'Etat fautif est prêt à remplir ses obligations. Le Conseil peut ordonner la cessation des sanctions. Car elles n'ont pas un caractère punitif. Il ne s'agit que

d'imposer l'observation de la règle de droit tout, en maintenant la paix. Toutes les mesures sont concertées. Il n'y a qu'un seul cas où les Etats peuvent intervenir séparément. C'est dans le cas où un Etat procède à des hostilités sans soumettre le conflit aux organes compétents. Manifestement, il s'agit pour la partie attaquée de défense légitime et pour ceux qui viennent à son aide, avant même d'être réquisitionnés par le Conseil, de solidarité internationale.

Le Danemark, la Norvège et la Suède (43) ont élaboré eux aussi un « Avant-Projet de Convention sur une organisation juridique internationale ». Selon ce projet, tout différend survenu entre des Etats, qui n'a pu être réglé par voie diplomatique, doit être soumis « à une décision judiciaire ou à une procédure d'enquête et de conciliation ». Les Etats doivent encore s'engager à ne pas avoir recours « à des voies de force au sujet du conflit, avant que celui-ci n'ait été soumis à semblable procédure ». Les décisions judiciaires seront obligatoires pour les Parties. Quant aux sanctions, les Etats scandinaves ne les mentionnent même pas.

La Suisse fait élaborer « l'Avant-Projet d'un pacte fédéral de la Société des Nations » (44). Par l'art. 3 les Etats membres renoncent « d'une façon absolue dans leurs relations réciproques, à tout acte de justice propre ». C'est le statut constitutionnel qui traite dans ses art. 62 et 63 de sanctions. L'article 62 est ainsi conçu : « Si un Etat de la Ligue des Nations se refuse, au mépris de ses obligations à exécuter une proposition de conciliation (45), un jugement, ou une décision de médiation, si l'un de ces Etats entreprend des actes de justice propre, s'il prépare des actes de ce genre malgré les mesures provisionnelles prises par le Conseil de médiation, ou s'il contrevient d'une autre manière aux prescriptions édictées par les organes de la Ligue des Nations, la Délégation permanente examine immédiatement quelles sont les mesures propres à assurer le maintien de la paix et le respect du droit. Elle soumet au Conseil de média-

(43) Documentation internationale p. 240-241.

(44) Documentation internationale p. 258-272.

(45) Qui, une fois acceptée par les parties, a la même force exécutoire qu'une sentence judiciaire (art. 34).

tion les décisions qu'elle a prises à la majorité des voix. Pour devenir exécutoires, ces décisions doivent obtenir, à l'Assemblée plénière du Conseil de médiation, une majorité des deux tiers des Etats représentant en même temps une majorité des deux tiers des populations. Si cette double majorité ne peut être atteinte, la Délégation permanente oppose immédiatement de nouvelles décisions. Si la paix est déjà troublée, la Délégation permanente peut décider elle-même à la majorité des voix, les mesures nécessaires pour établir la paix ». L'art. 63 charge la Délégation permanente de l'exécution des décisions prises. Quant aux Etats membres, ils doivent tous contribuer à l'application des sanctions. Ceux qui ont signé la déclaration de garantie, s'engageant à garantir « par tous les moyens dont ils disposent, l'exécution des sentences exécutoires des tribunaux internationaux institués au sein de la Ligue des Nations comme aussi des propositions des Commissions de conciliation acceptées par les Parties et des décisions définitives du Conseil de médiation » sont seuls obligés à participer (46) « activement aux mesures d'exécution militaire ». Les autres Etats prennent part aux autres mesures d'exécution « dans la mesure fixée soit spécialement par le Conseil de médiation pour le cas particulier, soit par la Conférence des Etats ». Il n'y a que les Etats perpétuellement neutres qui bénéficieront d'une situation spéciale : inviolabilité du territoire, restant en dehors des opérations militaires même au cas « où des mesures d'ordre militaire devraient être prises par la Ligue elle-même, pour assurer le respect du droit ou le maintien de la paix » (47).

Le *Gouvernement allemand* n'a eu l'occasion de faire connaître son plan que le 9 mai 1919 (48). Ce sont les art. 62 à 65 qui traitent des sanctions (*Zwangsvollstreckung*). L'art. 62 prévoit le cas où un Etat membre « s'oppose à l'exécution des sentences, des décisions ou des dispositions d'un organe compétent de la Société », ou « fait infraction à une

(46) Art. 9 du Statut.

(47) Art. 6 du statut fédéral.

(48) A 14 1927, V. p. 27.

disposition de la constitution de la Société ». Alors, l'office de conciliation décide l'exécution, qui, selon l'art. 63, peut consister en « *a*) — rupture des relations diplomatiques par tous les autres États. *b*) — restriction ou rupture des relations économiques spécialement par rapport aux interdictions d'importation et d'exportation, en traitement inégal douanier, en interruption de toute circulation de personnes, de marchandises et d'informations et en saisie de vaisseaux ; *c*) — mesures militaires, dont sera chargé l'Etat lésé seul ou en commun avec d'autres États ». L'art. 64 stipule le droit de la légitime défense sans attendre les décisions de la Société, en cas d'agression du territoire. L'article 65 met « tous les frais et dégâts des membres de la Société, résultant des mesures de l'exécution » à la charge de l'Etat infracteur.

Le *projet autrichien* (49) élaboré en grande partie par l'éminent juriste Lammasch, n'est connu que le 23 juin 1919. Son art. 13 oblige les membres de la Société à concourir à l'exécution des sentences du Tribunal international. La même obligation existe pour les membres de la société quant aux décisions de la commission exécutive.

Les gouvernants sont donc, eux aussi, divisés en deux groupes. Pour l'un, il suffit de sanctionner le recours obligatoire à une procédure pacifique (projet anglo-américain), l'autre exige un système de sanctions applicable aussi en cas de non-exécution d'une décision rendue par un organisme international, soit politique, soit judiciaire. Il n'y a que le projet des Etats scandinaves qui n'envisage pas de sanctions.

§ 3. — *Troisième Phase.*

L'Élaboration du Pacte de la Société des Nations.

La 2^e séance plénière (50) (du 25 janvier 1919) de la Conférence des Préliminaires de Paix a, à son ordre du jour, la question de la S. D. N. Le Président *Wilson*, dans une allocution

(49) A 14, 1927. 5. p. 28.

(50) Documentation internationale p. 7-16.

émouvante, déclare vouloir faire « de cette Ligue des Nations un organisme vivant, fonctionnant perpétuellement, l'œil des peuples, chargé de veiller aux intérêts communs, un œil qui ne se ferme jamais, un œil toujours vigilant et attentif ». Parlant des causes premières qui engendrent les guerres et qu'il faut faire disparaître, le Président des Etats-Unis s'écrie : « J'espère que lorsqu'on saura que nous avons adopté le principe de la Ligue des Nations et que nous entendons donner force exécutoire à ce principe, nous aurons par cela seul, soulagé les cœurs de tous les hommes, de la grande partie de ce fardeau d'anxiété qui pèse sur eux ». M. *Lloyd George* passe sous silence le problème des sanctions. M. *Orlando* y fait allusion en disant que « le Droit, ce n'est pas seulement la défense d'un ordre fondé sur la justice contre toute violence, c'est aussi la forme extérieure, obligatoire, garantie par l'Etat de ce principe essentiel qui constitue la base même de l'existence de la société humaine, c'est-à-dire le principe de la coopération sociale ». Seul M. *Léon Bourgeois* ose prononcer le mot : sanctions. C'est ainsi qu'il s'adresse aux délégués : « Vous qui avez combattu pour le droit, vous aller créer une organisation, établir des sanctions, en assurer l'exécution. Ayant établi l'obligation de l'arbitrage, ayant réglé d'une façon méthodique, progressive et sûre, les sanctions nécessaires pour assurer l'obéissance à la volonté commune des nations civilisées, vous pourrez faire œuvre solide, durable, et vous pourrez entrer avec certitude et tranquillité dans le temple de la paix ». Enfin est constituée une commission, ayant pour devoir d'élaborer le pacte de la S. D. N.

Cette commission se réunit la première fois, le 3 février 1919, (51) à l'*Hôtel Crillon*, sous la présidence de Wilson. En font encore partie : le colonel House, Lord Cecil, le général Smuts, MM. Léon Bourgeois, Larnaude, Orlando, Scialoja, Hymans, Pessôa, Wellinhgton Koo Jayme Natalha Reis, Vesnitch, le baron Makino et le vicomte Chinda. Plus tard, lui furent ajoutés MM. Venizelos, Dmowski, Diamandy

(51) Documentation internationale, pp. 112-115.

et Kramar. Comme base de discussion est adopté le Hurst-Miller-Draft. M. Bourgeois dépose également les propositions françaises. Le projet italien se trouve rélégué à l'arrière-plan dans une annexe.

C'est à la séance du 7 février 1919 (52) que la Commission discute l'art. 14 du projet-base. Sur la proposition de lord Cecil les mots « a rompu ou ignoré » sont remplacés par « rompt ou ignore ». Le président Wilson fait substituer « ce qui l'exposera immédiatement » par « qui prennent ici l'engagement de l'exposer immédiatement ». M. Hymans veut faire sanctionner par l'art. 14 non seulement les dispositions de l'art. 10, mais aussi celles des articles 7, 11 et 12 : la violation de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats, l'obligation du recours à l'arbitrage et la non-exécution des sentences rendues. Mais ses efforts restent sans succès.

A la séance du 11 février (53) enfin, M. Léon Bourgeois fait état de l'inquiétude croissante de l'opinion publique française en ce qui concerne la solution du problème des sanctions par la Commission. Il montre que « même en cas d'unanimité, si une puissance de mauvaise foi se refuse à accepter la sentence des arbitres ou la décision du Comité exécutif, la S. D. N. n'est pas juridiquement tenue d'assurer l'exécution des mesures prescrites ». Il propose donc un amendement à l'art. 14 : après ces mots du deuxième paragraphe : « destinée à protéger les engagements de la Société », les deux paragraphes suivants : « Dans le cas où l'une des parties en litige, après avoir suivi la procédure imposée par l'art. 10 n'accepterait pas une sentence d'arbitrage ou une décision prise à l'unanimité par le Comité exécutif ou par l'Assemblée des Délégués, le Conseil proposera aux Gouvernements associés l'application des sanctions appropriées parmi celles prévues au premier paragraphe du présent article ». « Dans le cas d'une recommandation faite seulement à la majorité pour un différend pouvant amener entre les parties intéressées un recours à la force, le Conseil exécu-

(52) Documentation internationale pp. 148-150.

(53) » » pp. 166-168.

tif soumet la question aux Gouvernements eux-mêmes ». M. Léon Bourgeois demande donc à la commission de combler la lacune du projet-base. Dans le cas seulement, où l'unanimité n'a pu se réaliser, les Gouvernements eux-mêmes peuvent agir comme bon leur semble pour le maintien de la paix. Il s'ensuit qu'ils peuvent, sans en être obligés, recourir à des sanctions. Ceux qui ne prennent pas part à ces mesures, seraient au moins moralement tenus à appuyer plutôt ceux qui agissent pour le droit que l'Etat fautif.

La seconde lecture du projet de Pacte a lieu le 13 février 1919 (54) Les articles 10, 14, 15 deviennent les articles 12, 16 et 17. L'art. 16 a maintenant la teneur suivante (55) :

« Au cas où l'une des Parties contractantes romprait ou méconnaîtrait les engagements pris par elle à l'art. 12, elle sera *ipso facto* considérée comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société ; ceux-ci s'engagent à la soumettre immédiatement à la rupture de toutes relations commerciales ou financières, à la prohibition de tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte, et à l'interdiction de toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de l'Etat en rupture de Pacte et les nationaux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.

« En ce cas, il sera du devoir du Conseil exécutif d'indiquer par quels effectifs, militaires ou navals, les membres de la Société devront respectivement contribuer aux forces armées qui seront employées pour protéger les signataires du pacte social. Les Hautes Parties contractantes conviennent, en outre, de se prêter l'une à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures financières et économiques à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et inconvénients qui en résulteront. Elles se prêteront également l'une à l'autre un mutuel appui dans la résistance à toutes mesures spéciales dirigées contre l'une d'entre elles par l'Etat en rupture de Pacte. Enfin elles accorderont passage par leur territoire aux forces de toutes les

(54) Documentation internationale, pp. 181-191.

(55) » » p. 207.

Hautes Parties contractantes dont la coopération protège les signataires du Pacte social. »

L'art. 17 (56) prévoit dans sa nouvelle forme, le cas où deux Etats non-membres de la Société refusent tous les deux d'accepter les offices de la S. D. N. Dans ce cas, « le Conseil exécutif peut prendre tout acte et faire toute recommandation de nature à prévenir les hostilités et à assurer le règlement » du conflit.

C'est ce projet que la commission soumit à la troisième *séance plénière* de la Conférence (*le 14 février*). Lecture faite, le Président *Wilson* déclare, entre autres : (57) « Nous avons confiance dans la grande force de l'opinion publique, cette force de clarté, cette force qui illumine tout ce qui peut l'envenimer et s'aggraver dans l'obscurité ; les intrigues, les desseins malfaisants et sinistres, si la lumière est jetée sur eux, seront détruits par la force écrasante de la lumière et par la condamnation unanime du Monde. Si cela ne suffisait pas, nous avons prévu l'usage de la force, mais nous la mettons à l'arrière-plan. Si la force morale ne suffit pas, la force doit intervenir. » Il se rallie donc, tout en chantant l'hymne à l'opinion publique, à la nécessité de la force au service du droit. Encore une fois, M. *Léon Bourgeois* soutient la thèse française. L'homme d'Etat éminent, l'assidu collaborateur des Conférences de Paix de La Haye, dit entre autres : (58) « Il faut qu'à l'avance les mesures aient été établies, soumises et concertées, pour que d'abord un frein préalable soit opposé aux mauvaises volontés et aux mauvaises intentions des ennemis : s'ils savent ce qu'on a préparé, ce qu'on préparera pour résister à l'agression, ils ne la tenteront pas. Dans le cas contraire, ils seront encouragés et le but que nous poursuivons ne pourra pas être atteint. Une agression subite ne doit pouvoir s'introduire sur les points dangereux du monde sans que la répression immédiate soit assurée. » M. *Barnes*, travailliste anglais, parle lui aussi du problème des sanctions : « J'ai peur — dit-il — que lorsque

(56) Documentation internationale p. 208.

(57) » » p. 211,

(58) » » p. 220.

le moment viendrait d'exécuter une sentence de la S. d. N., il ne puisse y avoir, quelque retard, quelque confusion dans les mesures d'exécution. Je crains qu'une nation agressive n'essaie de passer au travers de la barrière avant qu'elle soit bien fermée. J'aurais aimé voir, dans ce texte, l'indication de la création d'un noyau de forces internationales toujours prêtes à intervenir lorsqu'un pareil danger se présenterait (59). Après les paroles » des quelques représentants des petits pays, le président de la Conférence, M. *Clemenceau*, déclare le rapport présenté et commenté par le président *Wilson* (rapport qui n'est pas autre chose que le texte du Pape) « déposé sur le bureau de la Conférence en vue d'un examen ultérieur pour être étudié et discuté par toutes les Puissances ici représentées » (60).

Afin de permettre aux *Puissances neutres* de faire connaître leurs vues sur ce projet, un Comité composé de six représentants de la Commission de la S. D. N. (61) se réunit les 20 et 21 mars 1919 à l'Hôtel Crillon pour entendre les délégués de l'Argentine, du Chili, de la Colombie, du Danemark, de l'Espagne, de la Norvège, du Paraguay, des Pays-Bas, de la Perse, du Salvador, de la Suède, de la Suisse et du Venezuela.

Le problème des sanctions est évoqué à la séance du 21 mars (62) à propos de la discussion de l'art. 16. MM. *van Eysinga* et *Loder*, représentants des Pays-Bas proposent 1° — d'ajouter au premier alinéa de l'art. 16 ce qui suit : « L'Assemblée des Délégués fera une loi sur la préparation de l'action collective, tant économique que militaire » et 2° — d'insérer un nouvel alinéa 2, donnant droit à la commission permanente de conciliation visée à l'art. 15 (c'est-à-dire au Conseil) d'établir à la requête d'un membre « si, par qui et à quel moment l'engagement pris en vertu de l'art. 12 aurait été rompu ou méconnu ». Cet amendement tient donc à rendre plus concret le pouvoir du Conseil et à

(59) Documentation internationale, p. 221.

(60) Documentation internationale, p. 223.

(61) Ces six étaient : Lord Robert Cecil, MM. Bourgeois, Hymans, Venizelos, Vesnitch et le colonel House.

(62) Documentation internationale p. 287-290 et 301 à 303.

diminuer le pouvoir déterminateur de l'Etat en cas d'application des sanctions. *M. Bourgeois* rappelle les amendements proposés naguère par lui. *M. Bernhoft* (Danemark) dépose un amendement, en vertu duquel « les Etats dont on désirera la coopération aux mesures militaires ou économiques » devraient être convoqués afin de délibérer à ce sujet ; la participation de divers Etats serait faite en tenant compte des conditions géographiques et militaires ; des Etats qui, « par leur histoire et leur politique de paix offrent des garanties durables d'impartialité, » auraient la faculté de déclarer leur neutralité permanente et de ne pas participer aux sanctions militaires. Et, « au cas où la résolution d'employer des mesures de coercition n'aurait pas été prise à l'unanimité par l'Assemblée des Délégués, les Etats qui n'ont pas voté pour l'emploi de ces mesures ne pourront pas être obligés de prendre part à des mesures de coercition militaire ». Par là, le Danemark, songeant à déclarer la neutralité permanente, voulait se soustraire aux obligations militaires du Pacte, même dans les cas où sa neutralité permanente ne serait pas admise. Il suffirait de voter contre l'application des sanctions ou de s'abstenir pour rendre impossible l'entrée en jeu de l'article 16.

M. Munch, autre délégué danois, fait remarquer que « la population danoise serait réfractaire à prendre part à des opérations militaires internationales » et qu'on peut bien concevoir des Etats ne prenant pas part aux sanctions, « de même qu'à l'intérieur des Etats tout le monde n'est pas gendarme. » *M. Calonder* (Suisse) tout en insistant sur le maintien de la neutralité permanente de son pays, déclare qu'elle n'empêche pas de rompre les relations économiques. Le comte *Ehrensward* (Suède) s'associe aux amendements danois et norvégiens. Ce dernier entend que les moyens militaires ne devraient être employés que quand toutes les autres sanctions n'auraient pas donné de résultat. Les petits Etats ne devraient pas prendre part aux sanctions militaires. En outre, la délégation norvégienne demande qu'un « acte international spécial » établisse « le moment où un Membre de la Société aura rompu ses engagements » et indique « les mesures coercitives ». La Suède voudrait volontiers établir

une hiérarchie des sanctions économiques. Quant à l'article 17, le *Chili* propose un amendement refusant à la S. D. N. le droit d'agir dans le cas où deux Etats non membres ne voudraient pas accepter les obligations du Pacte, car « l'application du Pacte, par voie d'autorité, à des Etats non-adhérents porterait atteinte à leur souveraineté et à leur indépendance, qui constituent la base actuelle du droit des gens ». M. *Venzelos* remarque qu'il s'agit en réalité d'établir un droit international nouveau et qu'on ne peut pas juger les obligations des Etats d'après les règles anciennes. Clôturent les débats, *lord Cecil* remercie les délégués des Etats neutres les assurant que la Commission de la S. D. N. « examinera avec le plus grand soin » les amendements déposés.

Entre temps, Wilson expliquait aux *Etats-Unis* les idées et principes du Pacte. Les sénateurs formulent des réserves concernant la doctrine de *Monroë*, la garantie de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale et autres. La réserve 11 reconnaît le droit des Etats-Unis de permettre les relations entre leurs sujets et ceux de l'Etat fautif, « résidant dans des pays autres que le leur ou le nôtre » (63).

Les séances de fin mars de la *Commission* sont consacrées à la mise au point du texte définitif. Wilson est de retour des Etats-Unis et il veut qu'on rende possible l'acceptation du Pacte pour son pays, en tenant compte des réserves exprimées.

Le 24 mars (64) est traité le problème des sanctions. A l'ordre du jour il y a l'amendement français, tenant à faire appliquer les sanctions de l'art. 16 aux violations non seulement de l'art. 12, mais aussi des art. 8, 13 et 15 (65). La

(63) David Hunter Miller, *My. Diary of the Conference of Paris*, vol. 20 p. 386-387, écrit à ce sujet ce qui suit : « cette réserve va trop loin, car un boycottage économique, pour être efficace, doit être complet, ainsi qu'il a été démontré pendant la guerre avec l'Allemagne. Mais si l'emploi du boycottage économique dans le cadre du Pacte devient nécessaire dans un cas particulier, l'intervention du Congrès sera nécessaire ; et le Congrès affaiblira à peine l'effet de l'intervention à cause de son droit d'agir ainsi sous l'empire de la réserve. Néanmoins il est très regrettable que la sanction de l'art. 16, l'un des plus importants du Pacte, soit affaibli, ne fût-ce qu'en apparence. »

(64) Documentation internationale, pp. 357-362.

(65) Le Procès-verbal sur cette séance est très défectueux et imprécis. Documentation internationale, pp. 362 et 368,

France demande donc que les sanctions jouent non seulement dans les cas où un Membre ne soumet pas un conflit à une solution pacifique, fait la guerre sans tenir compte du délai de 3 mois après que la décision est intervenue ou bien la fait contre un Etat qui s'est soumis à la sentence arbitrale ou à la recommandation du Conseil exécutif (art. 12), mais aussi contre ceux qui passent outre aux limitations ou réductions des armements et refusent de donner des renseignements sur « la condition de leurs industries susceptibles de s'adapter à la guerre, ainsi que de l'échelle de leurs armements et sur leurs programmes militaires et navals » (art. 8) ou qui n'exécutent pas les sentences arbitrales (art. 13) ou qui recourent à la guerre contre un Etat qui se conforme aux conclusions du Conseil, prises à l'unanimité (art. 15). La délégation belge propose (66) : *a*) — Premier alinéa : au lieu de : « s'engage immédiatement à la rupture, etc. » dire « s'engagent à rompre immédiatement avec elles toutes relations *diplomatiques*, etc. » donc encore une sanction à prendre ; *b*) — deuxième alinéa : remplacer « indiquer par quels effectifs militaires ou navals les membres de la société devront respectivement contribuer » par « proposer aux membres de la Société les effectifs militaires ou navals par lesquels il est désirable qu'ils contribuent ».

Le projet de Pacte est définitivement adopté le 28 avril 1919 par la Conférence des Préliminaires de Paix (5^e séance). Sauf une retouche de pure forme, c'est ce texte qui a été signé le 28 juin de la même année. (voyez le texte p. 93).

DEUXIÈME SECTION.

Le pacte de la Société des Nations et son système de Sanctions.

Le Pacte de la Société des Nations entre en vigueur le 10 janvier 1920. Cette date marque dans le droit international le commencement d'une nouvelle étape. Il institue une

(66) Documentation internationale p. 265.

« organisation, fondée sur le droit et garantie par des sanctions », s'opposant, comme disait M. Léon Bourgeois « à la plus horrible des réalités : la guerre ». Cet organisme n'est ni une alliance d'Etats vainqueurs, ni une confédération d'Etats, mais une institution *sui generis*. Bien que non universelle (les Etats-Unis d'Amérique et la Russie ayant refusé de signer le traité de paix et d'adhérer au Pacte), elle considère avoir le droit de s'immiscer dans les relations de tous les Etats, au moins en ce qui concerne la guerre et la paix. Par là s'affirme sa tendance à l'universalité.

Le but de la S. D. N., tel qu'il lui est assigné par le Pacte, c'est de garantir la paix et la sécurité des nations, et de développer la coopération. Pour cette raison, les Etats membres acceptent « certaines obligations de ne pas recourir à la guerre, d'entretenir au grand jour les relations internationales, d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités » (Préambule). Après ces engagements solennels, le Pacte tient à préciser les obligations à prendre par les membres pour la garantie de la paix et de la sécurité. C'est d'abord « la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune », puis la soumission d'un différend susceptible d'entraîner une rupture soit à la procédure de l'arbitrage, ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil » (art. 12 al. 1^o, 1^{re} phrase) ; de ne pas recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil « (art. 12, al. 1^o, 2^e phrase) ; enfin de ne pas recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme à la sentence rendue (art. 13 al. 4), ou aux conclusions du rapport, accepté à l'unanimité (art. 15, al. 6). Le développement de la coopération est assuré par l'étroite collaboration des représentants des divers Etats au sein de l'Assemblée et du Conseil, par les obligations d'ordre social et humanitaire précisées par les art. 23 et 25.

Le Pacte contient encore des dispositions réglant l'organisation intérieure de la S. D. N., établissant un système

de mandats, de garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique, un système de sanctions, une ébauche de procédure de révision des traités et des situations internationales, « dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ».

Mais l'axe du Pacte est l'art. 11. Il déclare que « toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la société tout entière. » Même, « toute circonstance de nature à affecter les relations internationales » et menaçant « par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations » donne droit à tout membre « d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil » sur cette circonstance. Par cette disposition, la S. D. N., est déclarée maîtresse de la guerre et de la paix.

*
* *

Le but de notre étude exige maintenant l'analyse des dispositions du Pacte relatives aux sanctions. Auparavant, il nous faut préciser le sens dans lequel nous entendons le faire. Les règles d'exégèse, qu'on applique souvent aux codes nationaux, sont insuffisantes. Le Pacte étant le statut juridique d'une société politique et, selon le doyen Larnaude « avant tout politique », nous devons interpréter ses dispositions tout d'abord en tenant compte du but de la Société, ensuite des règles générales du droit, et enfin des intentions des auteurs.

Quelles sont donc les dispositions du Pacte (67) ayant trait aux sanctions ?

L'article 10 par lequel, « les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société » oblige le Conseil d'aviser « en cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ».

L'article 11, alinéa 1, oblige la Société en cas de guerre ou

(67) Le texte du Pacte, dans Le Fur-Chklaver, *op. cit* p. 259-272.

de menace de guerre, à prendre les mesures propres à « sauvegarder efficacement la paix des Nations ».

L'article 13, alinéa 4, oblige le Conseil de proposer « les mesures qui doivent assurer l'effet, » des sentences rendues par un Tribunal international.

L'article 16 est le plus important. Il est ainsi conçu :

« 1. — Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles, 12, 13, ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales et personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.

« 2. — En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés, les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

« 3. — Les Membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent un mutuel appui pour assister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de Pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

« 4. — Peut être exclu de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte ; l'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société représentés au Conseil ».

L'art. 17 al. 1^{er}, envisage l'hypothèse d'un différend entre « deux Etats dont un seulement est Membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie ». Dans ce cas, les Etats non-membres sont invités à se soumettre aux obligations du Pacte, concernant le règlement du différend. Si l'invitation est acceptée, « les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil ». Dès l'envoi de l'invitation, « le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier » (al. 2. Par *l'alinéa 3* du même article, l'art. 16 est applicable à l'Etat invité « refusant d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins du règlement du différend » recourant « à la guerre contre un Membre de la Société ». *L'alinéa 4* donne au Conseil le droit de prendre toute mesure et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit, dans les différends entre deux Etats non-membres refusant d'accepter les obligations de Membre.

L'article 18 stipule qu'aucun traité ou engagement international conclu entre Membres de la Société « ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré ».

Les articles 10, 11 al. 1^{er}, 13 al. 4, 16 et 17 visent des mesures, des sanctions d'ordre répressif et même pénal. L'article 18 atteint directement l'acte juridique. Les art. 10, 11, 13 et 17 parlent des « moyens, mesures » tandis que l'art. 16 contient tout un système de sanctions. C'est le « code pénal de la S. D. N. ». (67 bis) Les moyens que le Conseil ou l'Assemblée a le devoir de prendre ou de proposer doivent-ils être différents de ceux que prévoit l'article 16 ou bien les sanctions visées à l'article 16 sont-elles applicables dans tous les cas où le Pacte parle de « mesures ? » Pour répondre à cette question, il faut d'abord analyser l'article 16.

*
* *

L'article 16 est applicable dans les cas où un Etat membre de la S. D. N. recourt à la guerre *a)* — sans avoir soumis le

(67 bis) Rességnier, *op. cit.* p. 51.

différend qu'il a avec un autre Etat membre, soit à la procédure arbitrale ou judiciaire, soit à l'examen du Conseil. (art. 12, al. 1^{er}, phrase 1^{re}) ; b) — avant l'expiration du délai de trois mois après la sentence ou le rapport (art. 12, al. 1^{er} ; 2^e phrase) qui doivent selon l'al. 2, de l'article 12, être rendus « dans un délai raisonnable » qui pour le rapport est censé être de 6 mois. Il s'ensuit donc que la décision arbitrale ou judiciaire pourrait être rendue après plus de 6 mois. Ce n'est qu'alors que la guerre devient licite et que l'article 16 n'entre pas en vigueur. Une guerre entreprise dans les 9 mois après qu'on a saisi le Conseil est passible de sanctions. De même une guerre entreprise avant que la décision soit rendue ou le rapport publié.

L'art. 16 est également applicable dans le cas où un Etat recourt à la guerre contre le Membre qui se conforme à la sentence arbitrale ou judiciaire (art. 13 al. 4), ou bien aux conclusions du rapport accepté par le Conseil à l'unanimité (art. 15, al. 6). Dans le cas d'un rapport qui ne réunit pas l'unanimité (les représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité), les Membres de la Société sont libres d'agir « comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice » (art. 15, al ; 7). La guerre devient dans ce cas licite. Mais on pourrait se demander si les Membres du Conseil qui ont voté pour la condamnation (et qui sont la majorité), ne seraient pas en droit de considérer la guerre qu'ils font comme une guerre juste et les moyens employés comme des sanctions. C'est surtout le cas lorsqu'à la majorité qui a voté le rapport ne s'oppose qu'une seule voix. Dans l'hypothèse prévue par l'al. 8 de l'art. 15, le Conseil, reconnaissant « que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Partie », ne recommande aucune

(68) — « Pour qu'un différend puisse être dit porter sur une question laissée par le droit international à la compétence exclusive d'un Etat dans le sens de l'art. 15, par 8 du Pacte, il faut d'abord que ce différend concerne les affaires internes, reconnues comme telles par le droit international, et notamment concerne les affaires se rapportant à l'exercice de la souveraineté dans ses limites reconnues par le droit international, et puis il faut qu'il n'existe en connexion avec ses affaires, aucune obligation, ou aucune responsabi-

solution (68). Selon certains auteurs, le recours à la guerre serait dans ce cas licite. Il nous semble que c'est inexact et que le recours à la guerre est susceptible d'être sanctionné par l'art. 16 ; car si la S. D. N. n'est pas en droit de s'immiscer dans les affaires intérieures d'un Etat, un membre l'est encore moins. L'Etat agissant dans les limites de sa compétence, agit en harmonie avec le droit international. Un Etat qui lui déclarerait la guerre commettrait une infraction au droit international qu'il est obligé de respecter. Agissant ainsi, il contreviendrait aux termes de l'art. 15. L'art. 16 lui serait alors applicable. Les alinéas 9 et 10 de l'art. 15 prévoient le recours à l'Assemblée. Le rapport de l'Assemblée est valable avec l'approbation des membres du Conseil et d'une majorité des autres membres de la Société. Ce rapport est lui aussi sanctionné par l'art. 16.

*
* *

L'Etat Membre recourant à la guerre est considéré « comme ayant commis un *acte de guerre* contre tous les autres membres de la Société. » Dans cette disposition s'exprime la solidarité des Membres de la Ligue. On attaque un Membre, tous se sentent attaqués. Pourtant, ce recours à la guerre ne provoque pas l'état de guerre. Un des projets de Wilson l'avait dit expressément. Le changement de la terminologie : acte de guerre à la place d'état de guerre n'est pas sans signification. Par là on voulait dire que même si un Etat, en dépit de toutes les obligations, recourt à la guerre, les autres membres le considéreront seulement comme ayant commis un acte de guerre qui ne doit pas nécessairement provoquer la guerre. L'art. 11 commencera à jouer, des pourparlers s'engageront et seulement si toutes les tentatives échouent, les autres Etats pourront déclarer la guerre à l'Etat fautif. Mais avant cette déclaration, les Membres sont obligés d'appliquer des sanctions économiques. Celles-ci seront dans bien des cas suffisantes. Sinon on recourt aux sanctions

lité particulière pour l'Etat basée sur les règles de droit international on sur la stipulation de traités ». Sakutaro Tachi, La Souveraineté et l'indépendance de l'Etat et les Questions intérieures en droit international, p. 75.

militaires. Les mots « en ce cas » du 2^e alinéa indiquent le caractère subsidiaire de ces sanctions. Elles n'ont d'autre raison d'être que celle de rendre plus efficaces les sanctions économiques (69).

*
* *

Les sanctions économiques doivent être « *immédiatement* » appliquées par les Etats sans qu'un organe de la S. D. N. intervienne. Les sanctions militaires, par contre, doivent faire l'objet de *recommandations* adressées par le Conseil aux Gouvernements intéressés. Mais dans tous les cas, les Etats restent juridiquement maîtres d'appliquer ou de ne pas appliquer les sanctions économiques ou militaires. En ce qui concerne les sanctions économiques, l'obligation des Etats est stricte. Elle relève de leur bonne foi. Par contre, les sanctions militaires n'ont rien d'obligatoire. La résistance des Etats contre ces sanctions était très grande, lors de l'élaboration du Pacte. On a donc rédigé un texte qui oblige le Conseil à une simple recommandation. Quelle valeur aura-t-elle ? Un Etat, non touché individuellement par la guerre, aura-t-il, le moment venu, le sentiment de la solidarité, pour contribuer « aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société » ? Ses intérêts ne prendront-ils pas le dessus ? Son Parlement va-t-il accepter que le pays se batte pour le droit et la paix, sans que des intérêts nationaux soient en jeu ? Questions angoissantes que le texte fait bien naître.

*
* *

Les *sanctions économiques* consistent à rompre les relations commerciales et financières, à interdire tous rapports entre les nationaux de l'Etat fautif et ceux des autres, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles. Ces sanctions sont hiérarchisées, bien que cela ne soit pas dit expressément. Les termes : rompre, interdire, faire cesser, employés dans un certain ordre nous le font croire.

(69) « L'article 16 ne prévoit l'action militaire des membres qu'à titre subsidiaire, pour le cas où les mesures de blocus ne paraîtraient pas suffisantes pour amener le coupable à résipiscence » Fauchille, *Traité de droit international public*, 994³.

Il s'agit de « nationaux », mais est-il possible de boycotter les nationaux de l'Etat fautif résidant à l'étranger ? Des pays à forte population étrangère pourront-ils le faire ? Et les étrangers habitant le territoire de l'Etat fautif seront-ils traités autrement que les nationaux de l'Etat fautif ? Quant à la cessation de relations personnelles, on ne voit pas bien jusqu'où l'on peut aller dans cette voie. Les rapports humanitaires seront-ils aussi interdits ?

La *sanction militaire* consiste pour chaque Etat à contribuer aux effectifs militaires, navals ou aériens. Une fois cette armée constituée, il faudra un certain temps pour coordonner ses diverses parties. Pour vaincre l'Etat en rupture de Pacte, un commandement unique s'imposera. Constituée *ad hoc*, la faiblesse de cette armée est apparente. Ne vaut-il pas mieux la préparer d'avance ? L'application des sanctions économiques ne demande-t-elle pas aussi une certaine préparation en temps de paix ? Rien de tel n'est prévu dans le Pacte. En vain, M. Léon Bourgeois avait-il demandé le 28 avril à la Conférence des Préliminaires de Paix de formuler ainsi l'art. 9 du Pacte : « Un organe permanent sera constitué pour prévoir et préparer les moyens militaires et navals d'exécution des obligations que la présente convention impose aux Hautes Puissances contractantes et pour en assurer l'efficacité immédiate dans tous les cas d'urgence (70) ».

*
* *

Le troisième alinéa oblige les membres à se prêter un *appui mutuel* dans l'application des sanctions économiques qui peuvent causer des dommages considérables à certains Etats. Si l'Etat en rupture prend contre un autre Etat une mesure spéciale, très onéreuse, l'appui des autres lui est également assuré. Le passage des troupes par les territoires d'un Etat-membre est non seulement admis, il doit encore être facilité. Mais seulement dans le cas d'une action commune. Ce qui, selon toute évidence, ne peut pas obliger un Etat à laisser passer les troupes d'un ou de plusieurs Etats

(70) Documentation internationale p. 396.

considérant que les sanctions militaires sont applicables sans recommandation préalable du Conseil. L'Etat par le territoire duquel les troupes doivent passer, doit-il partager l'opinion du Conseil ? Peut-on l'obliger à laisser passer les troupes sans qu'il estime l'application des mesures militaires de l'art. 16 comme légitime ? Le texte n'en dit rien. Tout dépendra donc des circonstances. Dès qu'on a laissé subsister dans le Pacte l'idée, que chaque Etat peut être en même temps juge et partie, certains abus du droit international d'avant-guerre pourront nécessairement se répéter. Il n'y a d'ailleurs qu'un seul Etat : la Suisse, qui, en vertu de la résolution du Conseil du 13 février 1920, soit dispensé de participer aux sanctions militaires et d'admettre le passage des troupes étrangères sur son territoire. C'est une autre survivance de l'ancienne forme de la société internationale.

*
* *

L'alinéa 4 de l'article 16 a un caractère nettement pénal. Il est applicable à toutes les violations du Pacte. Par cette disposition on voulait avoir un moyen de punir un Etat, en le privant des avantages dont jouissent les membres de la Société (71). On pourrait d'ailleurs l'appliquer contre un Etat qui, par sa voix, rend impossible l'acceptation à l'unanimité d'une recommandation. L'Etat accusé d'avoir rompu le Pacte qui, s'il ne fait pas partie du Conseil, est appelé à y siéger en vertu de l'art. 4, al. 5, a-t-il le droit de vote ? Selon la règle générale de l'art. 5, al. 1^{er}, il serait en droit de voter. Mais ce vote heurterait par trop la règle de droit commun, selon laquelle l'accusé ne peut pas être juge dans sa propre cause. D'ailleurs une analogie avec l'article 15, alinéa 6 nous paraît parfaitement admissible. Car l'article 16 n'est que l'aboutissement des dispositions de l'article 15 alinéa 6. D'ailleurs on ne conçoit pas la possibilité des sanctions, dès qu'on fait voter et entrer dans le calcul de l'unanimité exigée l'Etat accusé. L'in-

(71) Il ne s'agit pas d'avantages concernant la jouissance de la paix, car les art. 11 et 17 restent toujours applicables, mais d'avantages d'ordre moral ou économique. L'exclusion de la S. D. N. pourrait avoir pour conséquence le retrait d'un mandat international confié à l'Etat en question.

lention des auteurs ayant été d'appliquer, le cas échéant, des sanctions, le vote de l'Etat accusé (et de l'Etat accusateur) ne peut être un obstacle à l'unanimité de la recommandation.

*
* *

En cas de différends entre deux Etats dont l'un seulement ou aucun des deux n'est membre de la S. D. N., l'art. 17, alinéa 1^{er}, oblige la S. D. N. d'adresser à l'Etat non membre l'invitation de se soumettre aux obligations des membres de la S. D. N. « aux fins de règlement du différend ». Et alors l'art. 16 lui devient applicable comme d'ailleurs les articles 12 à 15, bien entendu, dans le cas où les Etats non membres ont accepté l'invitation. Mais « des modifications jugées nécessaires par le conseil » peuvent être faites à ces dispositions. Si l'Etat invité refuse et recourt à la guerre contre un Etat membre, l'article 16 lui est applicable. S'il s'agit de deux Etats non membres refusant l'invitation, le Conseil peut prendre « toutes mesures », évidemment celles exigées par l'article 16.

Le terme « moyens » de l'article 10 correspond au terme « mesures » de l'article 16. Car si les Etats sont obligés à recourir à la guerre pour maintenir l'intégrité territoriale des membres, ils sont parfaitement en droit d'user d'abord de sanctions moins graves : économiques d'abord, militaires ensuite. Mais ce qui donne aux dispositions de l'article 10 une plus grande souplesse, c'est le fait que la S. D. N. n'est pas obligée — et les Etats non plus — de suivre la gradation des sanctions visées à l'article 16, ni la procédure prescrite par ce dernier.

L'article 11 vise manifestement d'abord tous les moyens pacifiques pour la sauvegarde de la paix. Néanmoins, si le Conseil arrivait à la conclusion que des mesures de coercition juridiques ou économiques rendraient plus efficaces ses efforts pacifiques, pareille sanction serait parfaitement possible. Les sanctions militaires ne devraient être prises qu'en dernier lieu et seulement si elles semblent être le seul moyen de sauvegarder la paix (72).

(72) Van Vollenhoven : *Du droit de paix*, pp. 206-207, répond de cette façon aux auteurs qui n'admettent pas des sanctions militaires dans l'hy-

Dans l'hypothèse de l'art. 13, alinéa 4, toutes les mesures de l'article 16 peuvent être proposées pour obliger l'Etat à exécuter une sentence. Ces sanctions doivent cesser dès l'instant où l'Etat récalcitrant se déclare prêt à exécuter enfin la sentence. Les décisions de la C. P. J. en matière de protection des minorités ont la même force et valeur que les sentences rendues par application de l'article 13 du Pacte.

La force obligatoire de l'article 18 est sanctionnée par ce fait que les traités non enregistrés ne sont pas opposables à l'autre contractant.

Ainsi, dans le nouvel organisme qu'est la S. D. N., un système de sanctions juridiques, économiques et militaires établi d'avance remplace les sanctions militaires et navales prises au hasard dans l'ancienne Société des Etats. L'intervention du Conseil offre des garanties d'impartialité que ne pouvait offrir le Concert par le simple fait que le Conseil comprend outre les grandes Puissances, un certain nombre de petits Etats élus par l'Assemblée, où tous les Etats jouissent d'une parfaite égalité. La solidarité des Etats appliquant des sanctions augmente leur efficacité. Et comme des annexions territoriales ou des atteintes à l'intégrité politique des Etats, coupables d'avoir violé le Pacte, ne sont pas possibles, la force collective assurant le maintien de l'ordre public international, ne servira pas les appétits nationaux, mais bien le rétablissement de la paix et de l'état du droit dans la S. D. N. C'est donc un grand progrès qui a été accompli. Evidemment, un organe judiciaire serait plus qualifié pour dire le droit qu'un corps politique. Les caractères d'agression auraient dû être fixés d'avance et non pas laissés à l'appréciation soit des Etats, soit du Conseil. C'est donc au nouvel organisme qu'incombe le soin d'étudier, de préciser et de développer le système de sanctions établi par le Pacte.

pothèse de l'article 11 : « L'argument est des plus simples : Puisque la société doit prendre des mesures propres à sauvegarder la Paix, il faut en conclure que le recours à la guerre est exclu de ces mesures ». Par un jeu de mots analogues on pourrait dire, puisque la police d'une métropole a le devoir de détourner les combats de querelleurs, il lui est évidemment défendu de combattre les combattants. »

TROISIÈME SECTION

**Le problème des Sanctions dans le cadre
de la Société des Nations.**

Comme « les mesures à prendre » visées par les divers articles convergent vers l'article 16, comme c'est lui qui représente le système des sanctions dans le Pacte, c'est à son développement dans le cadre de la S. D. N. que les pages suivantes vont être consacrées.

**§ 1. — Le problème des sanctions
de 1920 jusqu'en 1924.**

C'est le *Conseil* de la S. D. N. qui, dans sa 8^e session à Saint-Sébastien (du 30 juillet au 5 août 1920), est saisi d'un mémorandum du Secrétaire Général « concernant les mesures préliminaires à prendre, afin de rendre effectif l'article 16 du Pacte » (73). Le mémorandum, pour justifier l'examen immédiat de cette question, donne les raisons suivantes : « des cas peuvent se présenter où le fait de savoir que l'on est prêt à faire usage de l'arme, constituée par le blocus international économique et financier, prévu à l'article 16, aurait des effets salutaires ; bien des gens pensent que la Société est fondée plutôt sur de bonnes intentions que sur une appréciation réfléchie des dures réalités que comportent les complications internationales ». Le mémorandum souhaite enfin, « pour des raisons d'ordre général que le Conseil et l'Assemblée... tout en donnant au monde l'espoir positif de voir supprimer les malentendus et développer la coopération entre les nations, montrent également de façon péremptoire que les membres de la Société, dans leur ensemble, sont déterminés, si besoin est, à imposer leur volonté par des moyens efficaces, à tout pays qui, dans les circonstances prévues par le Pacte, braverait la décision générale du monde ».

(73) Procès-verbaux du Conseil, 8^e Session, pp. 128-129,

Le Conseil s'occupa donc de cette question. M. Tittoni, rapporteur, dit en substance (74) : « L'article 16 du Pacte a trait à la sanction du blocus international, économique et financier, c'est-à-dire à la rupture immédiate avec l'Etat qui recourt à la guerre, de toutes relations commerciales, financières ou autres, l'interdiction de tous rapports ou communications financières, commerciales ou personnelles, entre les nationaux de l'Etat en rupture de Pacte et ceux de tous autres Etats membres ou non de la Société. Cette sanction a pour but de sauvegarder la paix du monde et la S. D. N. peut recourir à ce moyen de coercition sans faire usage d'autres moyens de contrainte, ou elle peut employer en même temps les forces militaires. Dès que la Société a décidé, en principe, de recourir à l'application de l'article 16, les diverses mesures doivent être immédiatement adoptées par tous les Etats, et il s'agit par conséquent d'une série de mesures analogues qui doivent être prises simultanément plutôt que d'une action collective et unie ». M. Tittoni considère donc que l'application de l'article 16 doit être décidée par la Société et que les mesures à prendre par les membres de la S. D. N. doivent être simultanées plutôt que collectives. L'interprétation du rapporteur, sans être de nature à fausser le sens de l'article en question, sans enlever aux Etats le droit formel de décision, attribue aux organes de la Société un pouvoir de décision non prévu par le texte, mais absolument nécessaire pour renforcer l'organisme international. « Pour être efficaces — poursuit M. Tittoni — les mesures à prendre doivent, en premier lieu, être décidées d'un commun accord et appliquées en même temps dans les différents pays ; en second lieu, elles doivent être étroitement coordonnées. Cette coordination ne peut être réalisée, si les Etats ne se mettent pas d'accord aux préalables sur les dispositions législatives et administratives qui doivent être prises, à ce sujet ». Le rapporteur insiste donc sur la nécessité de créer les organes destinés à assurer d'une façon immédiate et parfaite la coopération entre les divers pays, dès que l'article 16 doit être appliqué. Ces

(74) A. 14-1927 V, p. 11.

mêmes organes auraient aussi pour devoir de prendre les dispositions utiles en vue de l'entraide mutuelle des membres en cas d'application de l'article 16. Quant au blocus, M. Tittoni est d'avis que les Etats de la S. D. N. qui le déclarent ont le droit de le rendre effectif envers tous les Etats, y compris ceux qui ne sont pas membres de la Société, mais qu'ils n'ont pas le droit d'obliger ces Etats non membres à déclarer le blocus eux-mêmes. Le rapporteur conclut en disant qu'il faut étudier d'avance tous les moyens de mettre à exécution l'article 16 et « comme la solution du problème est d'un intérêt général primordial pour tous les Etats membres de la S. D. N., l'Assemblée serait mieux qualifiée pour délibérer à ce sujet ». Le Conseil décide donc « de faire figurer à l'ordre du jour de la 1^{re} Assemblée de la S. D. N. l'examen des mesures nécessaires rendant possible l'application de l'article 16 du Pacte ». Dans ce but, il propose, s'inspirant d'une suggestion formulée par le mémorandum « de créer comme mesure préliminaire une Commission internationale du Blocus (C. I. B.), afin d'étudier le problème, d'organiser le plan général d'action, de créer les organes appelés à devenir permanents et d'élaborer les principes généraux qui doivent présider à leur action ». C'est à un Comité composé d'un nombre égal de membres du Conseil et de l'Assemblée qu'on demande d'examiner la question de la constitution de cette Commission et de ses fonctions.

La *première Assemblée* va donc s'occuper du problème de rendre effectif le système des sanctions. Mais elle est saisie, en même temps, de trois textes tendant à amender l'article 16 en vue d'affaiblir son contenu. Le Gouvernement danois propose d'ajouter après le premier alinéa de l'article 16 : « toutefois, sur la demande d'un membre pour lequel l'application de ces dispositions viendrait à présenter un danger grave, le Conseil peut autoriser le membre en question à maintenir dans la mesure qu'il déterminera, ses relations avec l'Etat en rupture de Pacte. » Le Gouvernement norvégien propose l'addition suivante au 1^{er} alinéa de l'article 16 : « toutefois sur la demande d'un membre pour lequel l'application de la disposition ci-dessus énoncée viendrait à présen-

ter un danger grave, le Conseil peut autoriser cet Etat à maintenir dans la mesure qu'il déterminera ses relations avec l'Etat en rupture de Pacte. » L'amendement proposé par la Suède a la même teneur. Comme motifs, ce Gouvernement invoque le fait que, pour certains Etats d'importance secondaire, une rupture complète des relations économiques avec des Etats voisins plus puissants, pourrait présenter de graves dangers. Le grand Etat pourrait être tenté « d'occuper le territoire du petit pour sauvegarder les intérêts économiques mis en jeu par suite du blocus » (75). L'Assemblée écarte ces amendements en décidant : « d'inviter le Conseil à nommer une commission chargée d'étudier ces propositions d'amendements. »

C'est la 6^e Commission qui s'occupe de l'arme économique. Lord Robert Cecil en est le rapporteur à l'Assemblée. Il arrive aux conclusions suivantes (76) : « Le Conseil sera prié d'instituer une C. I. B. Cette commission sera chargée de l'étude de l'article 16 du Pacte. Elle soumettra le résultat de ses travaux au Conseil qui les présentera à l'Assemblée lors de sa prochaine session. L'Assemblée acceptera, rejettera ou modifiera les conclusions du rapport de cette Commission en toute liberté et sans préjudice des mesures qui auront pu être prises provisoirement à leur sujet. Cette Commission sera composée de 8 membres au plus, dont la moitié au moins seront des représentants des Etats qui n'ont pas de représentation permanente au Conseil. Elle aura le droit d'avoir recours au conseils d'experts ». Le rapporteur fait ensuite remarquer « qu'en beaucoup de cas il sera douteux qu'un Etat ait recours à la guerre en violation du Pacte, parce qu'on n'a prévu aucun mécanisme destiné à établir clairement les faits à ce sujet ». Ce sont les Etats qui doivent décider. Mais, avec la meilleure volonté du monde, peu éclairés sur les faits, ils ne sauront que faire le cas échéant. D'ailleurs Lord Robert Cecil fait ressortir que l'exécution intégrale du blocus sera difficile. « Pour obvier à ces difficultés », il fait, à titre provisoire au nom de la commission, « les propositions suivantes qui seront sujettes à

(75) *J. O.* 1920 pp. 356-357.

(76) *A.* 14 1927 V. pp. 12, 13, 14.

révision par la prochaine Assemblée sur le rapport de la Commission Internationale du Blocus : (77) *a*) — Il est du devoir du Secrétaire général de signaler à l'attention du Conseil tous les faits qui, d'après lui, établiront qu'un membre de la Société se trouve en rupture de Pacte au sens de l'article 16 ; *b*) — au reçu de cet avis, le Conseil, sur la demande d'un de ses membres, se réunira dans le plus bref délai possible pour l'examiner et il enverra le procès-verbal de la réunion à tous les membres de la Société ; *c*) — aussitôt qu'un membre de la Société aura acquis la conviction à la suite de la communication du procès-verbal du Conseil qu'une rupture du Pacte au sens de l'article 16 a été commise, il sera de son devoir de prendre des mesures en vue de l'exécution des dispositions du paragraphe 1^{er} dudit article ; *d*) — ces mesures devront comprendre la rupture de toutes relations diplomatiques avec l'Etat en rupture de Pacte ; *e*) l'interdiction de tous rapports commerciaux ou autres entre les habitants de son territoire et ceux de l'Etat en rupture de Pacte. A cet effet, il faudra que chaque membre de la Société adopte immédiatement et conformément à sa propre constitution la législation nécessaire pour lui permettre d'interdire les rapports entre ses habitants et ceux de l'Etat en rupture de Pacte. Les relations humanitaires peuvent subsister ; *f*) — si l'Etat en rupture de Pacte a des frontières maritimes, il sera nécessaire d'en assurer le blocus efficace et le Conseil devra aussitôt rechercher les membres de la Société à qui il convient de demander de se charger de cette opération. Quant aux autres mesures à prendre pour l'exécution de l'article 16, l'étude devra en être confiée à la Commission internationale. Par exemple : *a*) — il est hautement désirable que tous les membres de la Société adoptent à l'égard de l'Etat en rupture de Pacte des mesures identiques ; *b*) — de plus, il y a certains points touchant les relations entre les nationaux de l'Etat en rupture de Pacte et ceux des autres membres de la Société qu'il convient d'examiner ; *c*) — il convient aussi d'étudier, conformément aux

(77) S. D. N. Actes de la première Assemblée, Séances plénières, pp. 392-395.

propositions faites par le Danemark, la Norvège et la Suède, s'il y a lieu de prendre des mesures et, éventuellement lesquelles au sujet des membres de la Société qui, en raison de l'insuffisance de leurs ressources et de leur situation géographique, se trouveraient exposés à un péril grave, s'ils remplissaient intégralement les engagements prévus au paragraphe 1^{er} de l'article 16 à l'égard des puissants Etats en rupture de Pacte. C'est une question que l'on pourra être appelé à examiner à tout moment du point de vue pratique, s'il devenait nécessaire d'user de mesures coercitives envers un Etat en rupture de Pacte. Dans ce cas, le Conseil devrait prendre toutes les mesures qu'il jugerait appropriées à la situation... Ces problèmes devront être soumis à la C. I. B., ainsi que d'autres questions difficiles, telles que les suivantes : *d)* — comment pourra-t-on effectuer le blocus lorsque l'Etat en rupture de Pacte aura comme voisin un Etat ne faisant pas partie de la Société ? *e)* — quelles sont les mesures restrictives d'ordre financier qui pourront et devront être prises ? — Quant aux Etats ne faisant pas partie de la Société qui auront été invités, suivant l'article 16, à se soumettre aux obligations imposées aux membres réguliers et qui auront accepté cette invitation, les observations et les recommandations contenues dans ce rapport s'appliqueront à eux comme aux membres réguliers de la Société. Pour un Etat qui, ayant été invité à accepter les obligations de membre de la Société, s'y sera refusé et aura recours à la guerre contre un membre de la Société, en violation de toute procédure telle que celle qui est prévue à l'article 15, les membres de la Société devront agir à son égard exactement de la même façon qu'ils agiraient à l'égard d'un membre régulier reconnu comme étant en rupture de Pacte, aux termes de l'article 16. Si aucune des parties n'est membre de la Société et si toutes deux refusent d'accepter les obligations de membres de la Société aux fins du règlement du différend, l'article 16 ne s'appliquera pas et le Conseil sera libre d'agir comme bon lui semblera ; mais dans ce dernier cas, si les mesures recommandées par le Conseil forçaient à agir un autre membre qui n'y est pas représenté, celui-ci aurait le droit de s'y faire spécialement représenter pour y examiner les

mesures projetées avec tous les droits d'un membre régulier. Par conséquent, aucune des mesures projetées qui le touchent ne pourra être adoptée sans son consentement (78) ». Le rapport lu, Lord Robert Cecil fait des observations. Il est d'avis que l'arme la plus puissante de la S. D. N. n'est ni l'arme économique, ni l'arme militaire, mais l'opinion publique. Il est personnellement convaincu que, une fois l'opinion publique s'étant déclarée contre une nation, celle-ci devrait réfléchir. « Mais il en est des nations comme des individus que la désapprobation de leurs semblables n'arrête pas toujours sur la pente du mal ». Parlant de la disposition de l'article 16, il dit qu'elle est à coup sûr une des plus vitales et des plus importantes du Pacte tout entier sans laquelle nous n'aurions pas la garantie définitive et matérielle qui est indispensable dans une société humaine pour appliquer avec efficacité le Code, même le plus humanitaire ». M. Motta est heureux de pouvoir constater que l'interprétation que donne la résolution aboutit à rendre « national » synonyme « d'habitants » et que des relations humanitaires pourraient exister avec l'Etat en rupture de Pacte. Cette spécification demandée par la Suisse avait pour but de laisser subsister l'activité bienfaisante de la Croix-Rouge, « en un mot toutes les questions à l'occasion desquelles, au cours de la dernière guerre, le rôle de la Suisse s'est affirmé. »

Lord Cecil propose donc et l'Assemblée accepte le 10 décembre 1920 qu'à titre provisoire ce soit le Secrétariat qui signale à l'intention du Conseil les faits susceptibles de provoquer l'application de l'article 16. Le Conseil, sur la demande d'un de ses membres, aura à se réunir sans prendre de décisions. Mais le procès-verbal sera rédigé de façon à éclairer les Etats sur la réalité des choses. Ce seront eux qui auront à décider l'application des dispositions du 1^{er} alinéa de l'article 16 et la rupture des relations diplomatiques. Car si les nationaux ont à rompre toutes relations, on ne comprend pas la lacune du texte concernant la rupture des relations diplomatiques. Elle s'impose et sera souvent de nature à rendre

(78) S. D. N. Actes de la première Assemblée, Séances plénières p. 395 et suivantes.

inutile le déploiement des autres sanctions plus graves. Quant aux autres mesures, l'Assemblée en confie l'étude à la C. I. B. La dernière partie de la résolution donne une interprétation exacte de l'article 17, en spécifiant que si un Etat non membre est touché par des mesures prises contre des Etats non membres en litige et ayant refusé d'accepter l'invitation du Conseil, il sera admis à se faire représenter afin « d'examiner les mesures projetées avec tous les droits d'un membre régulier. »

La 1^{re} Assemblée écarte donc les propositions tendant à affaiblir les dispositions du Pacte. Elle adopte des directives provisoires, et cherche à augmenter les pouvoirs du Conseil, en faisant de ce dernier le mécanisme destiné à établir la réalité des faits, condition *sine qua non* de l'application de l'article 16.

*
* *

Le Conseil, dans sa douzième session à Paris (du 21 février au 3 mars 1921) nomme une commission de 11 membres chargée d'étudier les projets d'amendement au Pacte parmi lesquels se trouvent les propositions des Gouvernements Scandinaves. A la suite d'un rapport du marquis Imperiali, le Conseil adopte, le 22 février, une résolution invitant l'Espagne, la Norvège, la Suisse et le Cuba d'envoyer siéger leurs représentants à la C. I. B. « En attendant que les travaux de la commission soient achevés, le Conseil charge le Secrétaire général de demander à chacun des membres de la Société de lui faire connaître pour l'usage de la C. I. B. les pouvoirs dont dispose actuellement le Gouvernement..... pour l'exécution des obligations qui lui incombent, en vertu de l'article 15 du Pacte, ainsi que tous autres renseignements et observations utiles pour l'établissement et l'exécution éventuelle du programme approuvé par l'Assemblée à Genève (786). »

La *Commission du Blocus* se réunit donc le 22 août 1921 à Genève. Elle est composée de MM. de Aguëro y Bethancourt (Cuba) Pablo Garnica (Espagne), Jean Gout (France), Sir William Finlay (Grande Bretagne), Orsini Baroni (Italie, remplaçant M. Carlo Schanzer) Minoru Oka (Japon), Christian Sparre (Norvège), Max Huber (Suisse). Ses membres

(786) A. 14 1927 V. p. 15.

avaient reçu de la part du Secrétariat la lettre suivante (79) : Les points suivants semblent devoir faire l'objet d'un examen approfondi. A. — Procédure à suivre pour déterminer si un cas prévu pour l'application de l'article 16 du Pacte s'est présenté. Deux problèmes réclament un examen particulier : 1° — Dans le cas où l'Etat en rupture de Pacte est membre du Conseil doit-on tenir compte de son vote en décidant s'il y a ou non unanimité au sein du Conseil ? — 2°. — Peut-on donner aux Etats particulièrement intéressés mais qui ne sont pas membres du Conseil, la faculté de participer à la décision du Conseil ? B. — Application du Blocus. La première question qui se pose à ce sujet est la suivante : Le Blocus économique est-il ou non une mesure de guerre ? Une violation du Pacte dans le sens de l'article 16 est considérée comme constituant un acte de guerre ; mais il n'est pas indiqué que cet acte de guerre crée un état de guerre. Si le Blocus est considéré comme une mesure de guerre, la question se pose de savoir si le droit international du Blocus doit être appliqué, c'est-à-dire entre autres choses : si le Blocus ne peut être appliqué qu'après notification par voie diplomatique à l'Etat bloqué ; s'il doit être « effectif » au sens technique du mot ; si, et dans quelle mesure, la propriété privée n'est pas susceptible de saisie ; si, et dans quelle mesure, la conception traditionnelle de la contrebande peut être appliquée ; quel sera l'effet d'une rupture de blocus, et si, et dans quelle mesure, la neutralité doit être reconnue ? — Si le blocus n'est pas une mesure de guerre, les lois et coutumes du blocus doivent-elles être appliquées ? S'il n'en est pas ainsi, quelles règles faut-il suivre ? La seconde question qui se pose est de savoir si les relations diplomatiques doivent être rompues. Le problème se résout de lui-même si le blocus est considéré comme un acte de guerre. La question du maintien ou de la suppression de la représentation consulaire se présente sous le même aspect. Un troisième point à élucider concerne la manière de remplir l'obligation de faire cesser tous rapports avec l'Etat en rupture de Pacte. Il importera d'examiner tout particulièrement les différents

(79) *J. O.* 1921 pp. 430 et suivantes.

aspects suivants de relations internationales, à savoir, relations commerciales, financières, personnelles et humanitaires. La question du maintien des relations consulaires a également de l'importance à cet égard. Il faut tenir compte de la nécessité de faire adopter, dans les divers pays, une législation uniforme qui permette l'interdiction des relations internationales prohibées. Outre ces mesures d'ordre législatif, il sera nécessaire d'envisager l'emploi de mesures de coercition, à savoir le blocus maritime, et la surveillance militaire des frontières. Dans les deux cas, la question à résoudre est la suivante : Est-ce que ce sont tous les membres de la société ou seulement un groupe de Membres ou seulement un Membre, qui doivent avoir recours à la force, et par quel organisme, et selon quelle procédure le Membre ou les Membres à charger de cette tâche doivent-ils être choisis ? En ce qui concerne l'interdiction des relations internationales, il sera nécessaire d'examiner le statut des ressortissants de l'Etat en rupture de Pacte dans le territoire des Etats qui exercent le blocus, ainsi que le statut des ressortissants des Etats qui exercent le Blocus dans le territoire de l'Etat qui le subit. C. — Il est nécessaire d'examiner également la question suivante d'ordre plus général. Faut-il adopter le principe d'après lequel tous les Etats membres de la Société doivent prendre des mesures identiques, et, en ce cas, comment peut-on réaliser l'identité des mesures ? Ou bien faut-il prévoir la possibilité de dispenser certains membres de la Société de l'obligation d'appliquer le Blocus, totalement ou en partie ? (Cf. amendements scandinaves). De plus, les grandes puissances doivent-elles assumer certaines obligations spéciales relatives à l'application du Blocus ? De quelle manière les Etats devront-ils se prêter l'un à l'autre un mutuel appui pour supporter les charges du Blocus ? (Compensation en argent, en marchandises, ouverture de nouveaux marchés, etc). D. — Enfin, certains problèmes se posent relativement au statut des pays qui ne sont pas membres de la Société. 1. — Comment pourra-t-on effectuer le blocus d'un Etat touchant par certaines de ses frontières un Etat qui n'est pas Membre de la Société ? 2. — Quel sera le résultat de la rupture du blocus économique par un Etat

Membre de la Société ou par un Etat qui n'est pas Membre de la Société ? 3. — Les Etats non-Membres de la Société seront-ils considérés et traités comme l'auraient été des neutres dans un conflit armé entre l'Etat en rupture de Pacte et les Membres de la Société ? 4. — Dans quelles conditions le blocus économique prévu par l'art. 16 peut-il être appliqué à l'égard d'un Etat qui n'est pas membre de la Société ? E. — Faut-il créer un organisme permanent chargé de toutes les questions relatives au blocus économique et découlant de l'article 16 du Pacte ?

Une documentation minutieuse est réunie à l'usage de la commission. Elle contient entre autres documents les réponses de divers Membres de la S. D. N. faites au Secrétariat à l'usage de la C. I. B. Ces informations sont intéressantes à certains points de vue (80). La France déclare que « pourvu que l'état de guerre ne soit pas déclaré, une législation spéciale » serait nécessaire pour l'application de l'art. 16, « sauf en ce qui concerne l'interdiction d'exportation de certaines catégories des marchandises ». L'Inde envisage la question sous les trois aspects suivants : 1° — rupture de toutes relations commerciales et financières ; 2° : — interdiction des rapports entre les ressortissants de l'Inde et ceux de l'Etat en rupture de Pacte, 3° — interdiction de tous rapports entre ces derniers et les ressortissants des Etats tiers. Quant au premier point, les lois constitutionnelles de l'Inde fournissent les moyens nécessaires pour donner effet aux obligations découlant de l'art. 16, sans qu'il ait besoin d'avoir recours à une législation spéciale. Quant au 2° point, le Gouvernement ne possède pas les pouvoirs nécessaires pour interdire à ses citoyens résidant en d'autres pays les relations avec les ressortissants d'autres pays. En ce qui concerne le troisième point, le Gouvernement peut interdire les rapports entre ses propres ressortissants et les étrangers résidant aux Indes. Le Gouvernement a d'ailleurs le droit d'empêcher la sortie et le transit des marchandises et de participer à un Blocus. Les Pays-Bas présentent des documents ayant trait à l'interpréta-

(80) *J. O.*, 1921 pp. 433 et suivantes ; pp. 930 et suivantes.

tion des articles 12 à 16 du Pacte. Le Gouvernement britannique a le pouvoir d'imposer toute interdiction de relations commerciales et financières et de rapports de personnes que l'application de l'art. 16 peut rendre nécessaire. Une législation spéciale, pour pouvoir l'appliquer, n'est nullement nécessaire. Le Gouvernement suédois a le pouvoir de décréter, dans des circonstances exceptionnelles (et l'application de l'art. 16 serait une) des prohibitions d'importations et d'exportations et de prendre des mesures de contrôle. Il peut encore régler tous les services de transport, suspendre les communications par chemin de fer entre la Suède et les autres pays, interdire le transport par chemin de fer des marchandises et voyageurs à destination de tous pays particuliers, et la transmission des nouvelles par la poste, le télégraphe ou le téléphone. Il peut encore interdire la navigation aérienne au-dessus du territoire suédois, exercer un certain contrôle en ce qui concerne les mouvements des voyageurs, et expulser les étrangers. Une législation spéciale est nécessaire pour interdire les transactions commerciales ou les transports des marchandises entre les ports suédois et les ports étrangers et pour rendre possible l'emploi de troupes suédoises en dehors du territoire suédois. Pour l'utilisation de la marine, le gouvernement a des pouvoirs plus étendus. La Suisse précise que toute décision à entreprendre contre un Etat en rupture de Pacte et surtout de savoir si le cas prévu dans l'art. 16 pour l'application du blocus commercial s'est présenté ou non, doit être soumise à l'assemblée fédérale. La Finlande a les pouvoirs de prendre, sans consentement préalable de son Parlement, les mesures propres à assurer l'exécution des obligations résultant de l'art. 16 du Pacte, sauf en ce qui concerne la participation de ses forces armées à l'action commune tendant à faire respecter les engagements de la S. D. N. L'Australie fait connaître que ses forces militaires, navales et aériennes pourront, le cas échéant, être utilisées, en exécution des prévisions de l'art. 16, al. 1°. La Belgique a besoin d'une législation spéciale votée par le Parlement. Des projets de lois sont en préparation pour sanctionner pratiquement les mesures d'ordre économique et financier édic-

tées par l'art. 16 à charge par l'Etat en rupture de Pacte. La Bolivie n'ayant ni marine marchande, ni marine de guerre se déclare complètement désintéressée en la matière. Le gouvernement royal d'Espagne est en droit de faire appliquer l'art. 16. Néanmoins, il fait observer que sans une opinion publique favorable, il lui serait impossible ou du moins très difficile de faire usage des pouvoirs qui lui sont conférés. L'Italie peut prendre les mesures nécessaires à l'application de l'art. 16 par décret royal. Le Japon peut prendre les mesures nécessaires par ordonnance impériale, mais seulement en cas de nécessité et d'urgence, si la Diète ne siège pas. Ces mesures doivent être approuvées par elle lors de sa prochaine réunion. La Norvège conçoit la possibilité de mettre sur pied de petites forces composées de détachements de conscrits formés, de préférence, par l'enrôlement de volontaires. Le Gouvernement polonais est obligé de s'adresser à la Diète, ne fût-ce que pour des raisons d'ordre budgétaire.

Il y a donc, selon ces informations, des gouvernements qui ont les pouvoirs nécessaires d'appliquer l'art. 16 sans l'intervention du Parlement, d'autres qui sont obligés de recourir au Parlement, soit quand il s'agit d'appliquer les sanctions dans un cas concret, soit pour créer une législation spéciale. Mais même dans les cas où le pouvoir exécutif est fort, les sanctions ne peuvent, comme le dit la note espagnole, être entreprises sans l'accueil favorable de l'opinion publique. Les sanctions économiques et militaires sont donc toujours à la merci de l'opinion publique. C'est un grand avantage et un grand péril en même temps.

La Commission tient 9 séances. Le 28 août, elle adopte un rapport qui sera soumis au Conseil dans sa 14^e session à Genève (81). Dans ce rapport la Commission déclare ne pas pouvoir se prononcer sur toutes les questions. « L'application de l'arme économique pose des problèmes qui dépendent dans une si large mesure des circonstances géographiques, économiques et autres, que leur solution à l'avance

(81) A. 14 1927 V. pp. 15-22.

ne présente guère d'intérêt pratique ». Sur l'application du Blocus maritime, et sur l'exercice du droit de visite, la Commission ne se prononce pas, parce qu'elle estime « que les répercussions de la nouvelle conception de la S. D. N. sur les principes du droit international traditionnel », nécessitent des études qui n'entrent pas dans son cadre. Par contre, elle croit nécessaire de recommander des solutions, qui, dans la phase actuelle de S. D. N. où de grands pays exportateurs se trouvent en dehors de la Société, tiennent compte des réalités. Celles-ci semblent non seulement heurter l'application de l'arme économique, mais en mesure de nuire aux Etats qui les appliquent. D'ailleurs, une nouvelle étude de l'article nous paraît nécessaire, afin de tenir mieux compte dans sa rédaction de la nécessité pour la S. D. N., de pouvoir adapter l'application de l'art. 16 aux situations diverses de chaque cas particulier ». Après ces observations préliminaires, la Commission analyse en 4 paragraphes distincts les diverses questions relatives à l'art. 16 et surtout à l'emploi des sanctions économiques. Le 1^{er} paragraphe est intitulé : Dans quelles conditions y a-t-il lieu à sanctions ? ; le deuxième : A qui appartient-il de décider s'il y a lieu à sanctions ? ; le troisième : A quel moment appliquer ces mesures et par qui les faire appliquer ? le quatrième : comment appliquer les sanctions ? Analysons maintenant ces paragraphes !

1. — Les mesures économiques mentionnées à l'art. 16 ne sont applicables qu'au cas spécifique visé dans ledit article et aux dispositions de l'art. 17. « Le fait que le Pacte prévoit des sanctions pour des cas déterminés, signifie que l'art. 16 n'impose pas d'obligations aux Membres de la Société en dehors de ces cas ». La Commission est donc d'avis que les mesures de l'art. 16 ne sont applicables ni à l'art. 11, ce qu'on pourrait à la rigueur comprendre, ni à l'article 10, ce qui est un non-sens. Quant à l'application de l'arme économique, afin de prévenir ou d'assurer l'exécution des sentences arbitrales, la Commission s'abstient.

L'acte unilatéral de l'Etat fautif ne peut pas créer un état de guerre. Seulement, si les sanctions économiques entreprises contre cet Etat ne lui faisaient pas changer d'avis, les

Etats membres de la Société pourraient se décider à entrer en guerre. La sanction militaire ne vient donc qu'en deuxième lieu, mais elle est conçue non comme subsidiaire, mais comme une sanction indépendante, appliquée après la sanction économique, parce que plus forte. Malgré cette opinion, la Commission est obligée de déclarer, dans le dernier alinéa que l'art. 16 « est essentiellement d'ordre économique ». Pour cette raison, « des mesures qui ne seraient pas de nature à exercer une influence déterminante sur la force de résistance économique de l'Etat fautif, ne rentrent pas dans le cadre des mesures à prendre en vertu de cet article ». C'est ainsi que selon l'avis de la Commission, la suppression du ravitaillement de la population civile de l'Etat fautif ne devrait être appliquée que si les autres mesures employées se sont révélées insuffisantes.

2. — La Commission constate que c'est aux Etats de déterminer s'il y a eu rupture de Pacte. Cette interprétation « n'est pas sans présenter de sérieux inconvénients. D'une part, l'appréciation des faits qui constitueraient une rupture du Pacte au sens de l'article 16 peut être différente suivant le pays et des doutes très sérieux peuvent s'élever sur la question de savoir qui a commis les premiers actes de guerre ou sur la question de savoir si l'Etat qui vient d'être l'objet d'une agression s'est conformé à quelque recommandation unanime du Conseil. D'autre part, les initiatives isolées tendant à déclencher immédiatement l'action économique peuvent avoir des effets très nuisibles pour les Etats mêmes qui prennent ces initiatives et cela sans avoir des effets appréciables sur l'Etat en rupture de Pacte. Elles peuvent, en outre, donner lieu à des dissensions entre les Etats qui appliquent l'arme économique et les membres de la Société qui tardent à le faire ». La commission met le doigt sur la plaie. Le manque d'un organe supérieur et impartial est de nature à provoquer en même temps a) — des abus d'application, b) — la non-participation des Etats même dans des cas où des sanctions se justifient pleinement et c) — de mettre en danger la bonne entente entre les membres de la Société. La Commission propose ensuite au Conseil, saisi par un Etat membre, de s'occuper de toute rupture de Pacte. Il

devrait convoquer les représentants des Etats intéressés, les Etats voisins, les Etats qui entretiennent avec l'Etat fautif d'étroites relations économiques ou ceux dont la coopération serait utile pour l'application des sanctions. De cette façon, il pourrait plus facilement constater s'il y a ou non rupture de Pacte, et dans l'affirmative arrêter un plan commun d'action. Une fois la résolution au sujet des modalités d'application prise, elle sera transmise d'urgence à tous les membres de la Société, avec l'invitation de s'y associer. La décision motivée jouira d'une large publicité « pour que les peuples eux-mêmes sentent nettement qu'il y a bien, en effet, matière à l'application de l'art. 16 ». L'opinion publique du pays déclaré en rupture de Pacte pourra se mouvoir, ce qui permettra de revenir à une situation normale. « Le conflit se trouverait ainsi arrêté, sans que l'on ait eu à mettre en œuvre les sanctions ».

Quant à la règle de l'unanimité, le rapport considère inadmissible que l'Etat fautif, appelé à siéger au Conseil, s'il n'en fait pas partie, en vertu de l'art. 4, al. 5, « puisse bloquer par son veto l'action de la S. D. N. Mais étant donnée la formule très précise de l'art. 5 relative à l'unanimité, il ne serait pas possible d'appliquer par analogie la règle prescrite à l'art. 15 (alinéa 6 et 10) en vue de la procédure selon laquelle les votes des parties en cause ne sont pas comptés dans l'unanimité requise pour les résolutions du Conseil. Il peut être également douteux que l'on puisse invoquer par analogie le dernier alinéa de l'art. 16 qui se rapporte à l'exclusion d'un Membre convaincu de violation du Pacte. » Par conséquent, la Commission propose l'insertion dans l'art. 16 d'une clause de la teneur suivante : « Dans les décisions du Conseil sur la question de savoir s'il y a rupture de Pacte, les voix des Etats en conflit ne comptent pas ». Si cette mise au point est désirable, elle n'est pas absolument nécessaire, car l'interprétation de l'article — et nous sommes d'accord là-dessus avec MM. Schücking et Wehberg (82) — exclut du vote les Etats intéressés.

(82) Schücking-Wehberg : *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 620),

Quant à la création d'un organisme permanent pour l'exécution de l'art. 16, elle n'est pas à envisager. Car « les cas où les sanctions de l'art. 16 pourraient être appliquées seront très rares ; on doit même espérer que la seule menace que constitue cet article dissuadera tout gouvernement de s'exposer à tomber sous le coup de son application. Mais, même abstraction faite de cet argument, un organisme de ce genre ne pourrait guère fournir un travail vraiment utile, en dehors des cas concrets qui pourraient se présenter ». En tout cas, le Conseil devrait être aidé au moment de l'application des sanctions par une commission technique.

3. — La date où les mesures doivent être appliquées sera fixée par le Conseil. Elle sera notifiée à tous les Membres. Elle sera celle « à laquelle toutes les nations mettront ces mesures à exécution, ceci n'empêchant pas d'ailleurs un Etat quelconque de prendre toutes les mesures préliminaires qu'il pourra juger opportunes ». L'obligation de rompre « immédiatement toutes relations, comporte naturellement l'engagement de les rompre à une date ultérieure, si l'Etat en question y est invité. » Comme l'unanimité est exigée, l'action qui aura lieu à la date la plus rapprochée possible, sera, selon l'avis de la commission, « au sens strict du mot, immédiate ».

En ce qui concerne l'application des sanctions, tous les Etats doivent être sur le même pied. Il n'y a que deux exceptions à faire : « a) — les Etats dont le territoire est limitrophe de l'Etat fautif peuvent avoir à prendre, à titre de précaution, des mesures particulières qui ne concerneraient pas des Etats plus éloignés, et, des mesures d'ordre naval, militaire et aérien, recommandées par le Conseil, seraient à prendre par les Etats appelés par le Conseil à contribuer aux forces nécessaires à l'application de ces sanctions. b) — des ménagements sont à apporter aux Etats qui, par l'application intégrale des mesures d'ordre financier et commercial prescrites, pourraient provoquer dans ces pays des souffrances ou des dangers presque intolérables ». La Commission propose donc l'amendement suivant : « Toutefois, sur la demande d'un Membre qui justifiera que les facilités qu'il demande sont nécessaires à sa sécurité aussi bien économique

que politique, le Conseil a qualité pour accorder telle dérogation qu'il jugera ne pas aller à l'encontre du but poursuivi par l'art. 16. » Au cas où le Conseil ne siégerait pas, étant donné l'urgence, les exemptions spéciales seraient accordées par la Commission technique.

4. — Le rapport tient à préciser que « s'il est utile de donner dès à présent des indications générales, tout essai de préciser ce qui devra être fait doit être retardé jusqu'au moment où l'on aura à appliquer cette forme de pression ». Ces indications générales spécifient que :

a) — Les relations diplomatiques doivent être rompues dans une certaine mesure. Le rappel des chefs de mission « produira vraisemblablement une impression profonde ». Des représentants diplomatiques moins élevés sont à maintenir « pour conserver avec l'Etat fautif les relations essentielles ».

b) — Les consuls sont à maintenir, autant que l'état de guerre n'est pas déclaré (D'ailleurs les sanctions tendent à prévenir la guerre. On les applique pour faire réfléchir l'Etat coupable et pour le forcer à régler le conflit pacifiquement. Les consuls ne peuvent que faciliter cette tâche.)

c) — « Le mot *nationaux* paraît avoir été mal choisi. » La Commission partage l'opinion de l'Assemblée « à savoir que nationaux veut dire résidents. C'est dans ce sens que ce terme a dû être compris, mais il convient de faire remarquer que cette interprétation du mot « nationaux » n'est pas évidente ; elle s'écarte même du sens habituel. L'emploi du mot « nationaux » est une des raisons pour lesquelles il pourrait être bon de donner à l'article 16 une nouvelle rédaction et de substituer le mot « résidents » au mot « nationaux ». L'interdiction de toutes relations commerciales doit être absolue. Les articles mis sur une liste comme étant d'une utilité primordiale, devraient être empêchés d'entrer dans l'Etat fautif. Les mesures financières comportent « l'interdiction de l'accès à la Bourse dans les pays de la Société. Mais comme la S. D. N. n'est pas universelle, des inconvénients pour l'Etat membre sont à craindre.

d) — Les relations personnelles ne doivent être mises en cause « qu'en tant qu'elles touchent aux relations commer-

ciales ou financières ». Pour cette raison, une réglementation spéciale de la correspondance et de tous les autres moyens de communication s'impose.

e) — Les relations humanitaires doivent être permises.

Quant aux Etats non membres de la Société, « on devrait faire tous les efforts possibles pour conclure des accords qui assureraient la collaboration tout au moins passive de ces Etats aux mesures qui seraient prises. »

Pour renforcer les mesures économiques, on pourrait imposer et maintenir un blocus effectif du littoral de l'Etat fautif et certains Etats membres pourraient exercer le droit des belligérants d'arraisonner et de visiter les navires en mer.

La S. D. N. devrait attirer l'attention des Gouvernements de prendre des mesures législatives, afin de rendre possible l'application de l'art. 16 en cas d'urgence.

*
* *

Soumis par le marquis Impériali au Conseil le 2 septembre 1921, ce rapport très minutieux et riche en suggestions fut renvoyé à la 2^e Assemblée. C'est la 3^e commission qui aborde la discussion du rapport dans sa 2^e séance du 9 septembre. Lord Robert Cecil, tout en rendant hommage à la C. I. B., trouve des lacunes dans le rapport (83) : « La Commission n'a pas dit comment le Conseil parviendra à faire exécuter les obligations de l'art. 16. » Puis « elle (la Commission) dit en particulier que la rupture du Pacte par un Etat ne crée pas un état de guerre, mais qu'elle donne seulement le droit aux Membres de la S. D. N. de déclarer la guerre. Or, pour pouvoir justifier un blocus, qui affecte des Etats non Membres de la Société, il faut qu'il y ait état de guerre. » Enfin Lord Cecil voudrait savoir quels sont les dangers qui permettraient d'exempter certains Etats de leurs obligations. M. Schanzer (Italie) déclare que la Commission du blocus a été d'avis que l'arme économique peut se tourner contre celui qui s'en sert ; « c'est pourquoi elle a cru devoir l'interpréter avec quelques réserves ». L'art. 16 vise surtout

(83) S. D. N. Actes de la 2^e assemblée, C. III p. 287.

la pression économique destinée à éviter la guerre et non pas le blocus naval traditionnel. M. Viviani (France) déclare les amendements proposés par la Commission de la C. I. B. acceptables, sauf la proposition de substituer dans l'article le mot « résidents » au mot « nationaux ». Une sous-commission est instituée, se composant de MM. de Aguero, Huber, Oka, Schanzer, Pouillet et Viviani. Elle résume le rapport de la C. I. B. Dans la séance du 12 septembre, le résumé est discuté. A cette occasion, le représentant du Japon fait une déclaration de principe : il faut tenir compte des circonstances particulières ; chaque Etat a le droit de prendre souverainement la décision concernant la rupture de Pacte par un Membre de la Société ; le Conseil se trouve dans la nécessité de centraliser les mesures exécutives en vue d'assurer l'unité d'action ; l'article 16 n'étant pas applicable aux Etats non Membres de la Société, il faut arriver à un accord avec ces Etats au sujet de l'exécution de mesures économiques. Les débats se poursuivent aux séances suivantes. M. Schanzer est nommé rapporteur de la commission devant l'Assemblée.

Avant de poursuivre les débats de l'Assemblée, il nous faut signaler une proposition intéressante faite par M. Braga, délégué du Brésil, à la 3^e Commission (84). Constatant que la rupture de Pacte ne résulte ni d'une décision du Conseil ou de l'Assemblée ni de celle d'une Cour de Justice, « mais uniquement des décisions locales de pouvoirs constitués de chaque nation », il propose un amendement qui consisterait « à créer un ordre juridique international, d'après lequel aucun Etat agresseur ne pourrait même après la guerre, jouir d'une existence tranquille et prospère. » Pour cette raison, les Membres de la S. D. N. devraient introduire dans leur législation certaines dispositions qui assureraient ce que M. Braga appelle « le blocus juridique universel ». L'amendement au Pacte à la teneur suivante :

« Tous les Membres de la S. E. N. conviennent que seront nuls *plene-jure* les dispositifs de tout traité international qui sera conclu à l'avenir, accordant à un Etat qui ferait la guerre

(84) S. D. N. Actes de la 2^e Assemblée, C. III, annexe 19.

contrairement aux art. 12, 13 et 15 du Pacte : a) — Des indemnités de frais de guerre et de réparations pour dommages causés par la guerre ; b) — des clauses de pression économique contre le pays vaincu ; c) — l'annexion de territoires. Par conséquent tous les Membres de la S. D. N. conviennent d'adopter d'urgence dans leur législation des dispositions destinées à investir leurs gouvernements des facultés suivantes : 1° — Interdire dans les places commerciales du pays, l'émission d'emprunts destinés aux susdites indemnités et l'accès à leur bourse de titres quelconques représentant les mêmes indemnités. 2° — Interdire les opérations de Bourse, réglées par les lois de l'Etat agresseur, non seulement sur la monnaie, mais aussi sur des titres quelconques publics, ou privés. 3° — Interdire aux nationaux de l'Etat agresseur l'usage des postes, télégraphes, téléphones et des moyens de transport des Etats fidèles au Pacte. 4° — Adopter des droits prohibitifs sur l'entrée et la sortie des marchandises provenant et à destination de l'Etat agresseur. 5. — Rompre, interdire ou cesser, d'une manière générale, tous les rapports auxquels fait allusion le premier alinéa de l'art. 16. 6. — Ne reconnaître, sous aucune forme, dans les services diplomatique et consulaire, la souveraineté de l'Etat agresseur sur les territoires de l'Etat attaqué. Le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements les mesures à appliquer ; les sanctions dureront jusqu'au moment où, conformément à l'avis du Conseil, les mesures d'exception imposées par l'Etat agresseur au pays vaincu cesseront et où le territoire usurpé sera restitué. Tous les Membres de la Société reconnaissent la compétence de la C. P. J. pour décider *de plano* en cas de doute et sur la demande de l'un d'eux, quel a été l'Etat agresseur. »

Cette proposition, qui n'a pas eu de suite, nous paraît remarquable à tous les points de vue. Quelle instance pourrait avec plus d'impartialité que la C. P. J. juger si un Etat a rompu le Pacte ou non ? En outre, l'amendement de M. Braga envisage l'hypothèse d'une agression, d'une guerre, malgré l'intervention de la S. D. N. — chose qui se voit actuellement en Mandchourie. Dans ce cas, selon M. Braga, le Blocus juridique continue à frapper l'Etat coupable. On

ne reconnaît ni l'annexion (ce que prévoit d'ailleurs l'art. 10 du Pacte) ni autres clauses dommageables à l'Etat victime de l'agression. Et puis l'art. 16 continue à être appliqué jusqu'au jour où « conformément à l'avis du Conseil, les mesures d'exception imposées par l'Etat agresseur au pays vaincu cesseront et où le territoire usurpé sera restitué ».

Le 26 septembre, le rapport de la 3^e Commission est soumis à l'Assemblée (85). Il déclare que l'art. 16 est un des articles les plus importants et fondamentaux, « un des principaux éléments du système juridique du Pacte qui serait par trop imparfait, s'il ne trouvait pas sa garantie dans des sanctions efficaces contre les Etats qui ne rempliraient pas leurs obligations ». Puis il donne un aperçu sur les travaux de la Commission internationale du blocus et commente ses opinions, en suivant le même ordre logique.

1. — La 3^e Commission admet le point de vue de la C. I. B. quant aux conditions d'applications des sanctions. Mais elle ajoute : « Des mesures économiques, comme moyen non seulement de mettre fin à des hostilités, mais encore de les prévenir ou d'assurer l'exécution de sentences arbitrales, peuvent être envisagées aussi dans d'autres cas, pour citer des exemples, dans les situations auxquelles se réfèrent les dispositions de l'art. 10, de l'art. 11, 1^{er} alinéa, de l'art. 17, 4^e alinéa, etc... Mais dans ces situations l'application des mesures économiques n'a pas le caractère d'une sanction obligatoire, comme dans l'hypothèse envisagée par l'art 16 ».

« En ce qui concerne le point de savoir si l'acte unilatéral de l'Etat fautif crée un état de guerre, la 3^e Commission se rallie à l'avis de la C. I. B. Le rapport donne à cette occasion l'argument suivant : » L'idée fondamentale qu'inspire le Pacte, c'est d'éviter les guerres et de les remplacer par des moyens pacifiques de règlement des différends internationaux ou par des sanctions moins violentes, telles que les sanctions économiques. Etant donné cette idée fondamentale, il ne semble pas rationnel d'attribuer à l'acte unilatéral des Etats fautifs le pouvoir de déterminer automatiquement

(85) A. 14 1927 V. pp. 30-38.

un état général de guerre dans le monde ; ce n'est évidemment pas l'intérêt des membres de la Société d'être obligés, dès le premier moment, de se considérer en guerre avec l'Etat fautif et de tirer de cet état de guerre, toutes les conséquences que comporte le droit international. Il semble, au contraire, plus conforme aux hautes fins que poursuit la S. D. N. de laisser aux membres de la Société une certaine latitude pour l'application des sanctions de l'art. 16, en ce sens qu'au début, ils pourraient se contenter d'exercer une pression d'ordre économique susceptible d'être en cas de besoin, graduellement accentuée et aggravée ; mais ils pourraient ne se déclarer en état de guerre véritable que dans le cas où l'Etat fautif persisterait dans son attitude violatrice du Pacte.

2. — S'il est évident que la décision de la rupture du Pacte appartient à tout Etat membre, celui-ci, aussitôt qu'il aura la conviction qu'il y a rupture de Pacte, concourra à l'application des sanctions. « Cette obligation découle directement du Pacte et doit être observée en vertu de la foi due aux traités ». Pourtant il y a eu des difficultés d'application. Le rapport reprend là les arguments de la C. I. B. Afin de concilier l'indépendance des Etats et la nécessité manifeste de mettre d'accord les membres de la Société sur la rupture effective du Pacte au sens de l'art. 16, certaines propositions sont faites en vue d'accorder au Conseil le droit d'avis (86). D'ailleurs, la 3^e Commission estime que la création d'un organisme permanent n'est pas nécessaire et que, le cas échéant, une commission technique pourrait aider le Conseil.

3. — En général, la 3^e Commission se déclare d'accord avec la C. I. B., sauf en ce qui concerne la suite à donner aux amendements des Etats scandinaves. Elle n'admet qu'une

(86) Dans la 3^e Commission, M. Frangulis (Grèce, s'était exprimé à ce sujet comme suit : « il ne faut pas permettre des initiatives hardies qui cacheraient des intentions déloyales sous des dehors de justice. Il faut entourer la mise en vigueur des sanctions des garanties indispensables pour que ceux qui les subissent reconnaissent une action justifiée et non plus l'acte intéressé d'une puissance qui profite des sanctions pour entreprendre une pression économique ou un acte de guerre. » (S. D. N. Actes de la 2^e Assemblée, C-3., séance du 29 septembre).

application graduelle des mesures économiques, non pas dans un intérêt particulier, mais dans l'intérêt général du succès de la pression économique sur l'Etat fautif. « Le mot « immédiatement » est interprété par la 3^e Commission, « selon la nature des choses et le bon sens. L'expression « immédiatement » doit être interprétée dans le sens que l'acte violeur du Pacte du membre fautif a pour effet de permettre une obligation immédiate des membres de la Société de rompre leurs relations avec l'Etat fautif. Pourtant cela n'empêche pas que, dans l'ordre chronologique, certains Etats puissent être déliés, par un commun accord, et dans un intérêt général, de l'exécution immédiate de cette obligation. »

4. — La 3^e Commission accepte presque toutes les suggestions de la C. I. B. Seulement le système des listes noires n'est pas de son goût. Quant aux relations personnelles, elle ne pense pas qu'on puisse « introduire à ce sujet des distinctions qui seraient difficiles à faire et des limitations qui pourraient être dangereuses pour le bon résultat des mesures de pression économique. »

Le rapport contient en outre des propositions d'amendements de l'art. 16 et un nombre considérable de résolutions.

Dans la discussion, M. Reynald s'oppose au nom de la France à ce que le mot « nationaux » soit remplacé dans l'art. 16 par « résidents ». Il demande qu'on tienne compte de la résidence et de la nationalité. Il dit notamment (87) : « au cours de la guerre même, la discussion juridique qui s'institue aujourd'hui a déjà été examinée. Des théories juridiques s'étaient fait jour parmi les Alliés ; certains avaient soutenu que le territoire seul devait compter, que par conséquent, les mots « nationaux » n'auraient pas dû intervenir et qu'ils devaient être remplacés par le mot « résidents ». Mais la guerre est arrivée, avec ses dures leçons. L'expérience acquise a incliné toutes les théories juridiques devant un seul fait ; elle a unifié tous les sentiments. Lorsque dans une guerre telle que celle que nous avons subie et poursuivie, qui a

(87) S. D. N. Actes de la 2^e Assemblée, séances plénières, pp. 419-420.

imposé à certains pays, dont le mien, de tels sacrifices, on a abouti à cette conclusion qu'on trouvait en dehors des territoires ennemis des forces ennemies financières et économiques, qui tentaient de se dissimuler pour éviter des pressions et qui constituaient cependant des forces qu'il fallait atteindre, parce qu'elles apportaient au succès de l'une ou de l'autre cause, un appoint important, il est arrivé que ces théories se sont unifiées et que, de part et d'autre, on s'est rangé à cette conclusion que c'était aussi bien les résidents que les nationaux, quand ils disposent d'une force ennemie, qu'il fallait contraindre, parce qu'ils étaient fatalement l'objet et l'aboutissant de cette mesure économique. »

L'Assemblée décide de renvoyer à la 1^{re} Commission pour rédaction et coordination, les amendements au Pacte proposés par la 3^e Commission. Le rapport de la 1^{re} Commission est soumise à la 3^e pour suite à donner. M. Schanzer les rapporte à l'Assemblée.

C'est le 4 octobre que les amendements sont votés par l'Assemblée. L'article 16 reçoit la rédaction suivante (88) :

1. — Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre les personnes résidant sur leur territoire et celles résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les personnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles résidant sur le territoire de tout autre Etat membre ou non de la Société.

2. — Il appartient au Conseil d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte. Au cours des délibérations du Conseil sur cette question, il ne sera pas tenu compte du vote des Membres accusés d'avoir eu recours à la guerre et des Membres contre qui cette guerre est entreprise.

(88) A 14 1927 V. p. 41.

3. — Le Conseil doit notifier à tous les membres de la Société, la date à laquelle il recommande d'appliquer les mesures de pression économique visées au présent article.

4. — Toutefois, si le Conseil jugeait que, pour certains membres, l'ajournement pour une période déterminée, d'une quelconque de ces mesures, dût permettre de mieux atteindre l'objet visé par les mesures mentionnées dans le paragraphe précédent, ou fût nécessaire pour réduire au minimum les pertes ou les inconvénients qu'elles pourraient leur causer, il aurait le droit de décider cet ajournement.

Les alinéas 5, 6 et 7 ont la même teneur que les alinéas 2, 3 et 4 du texte original déjà cité.

Le même jour (le 4 octobre) l'Assemblée adopte encore les résolutions suivantes (89).

1. — Les résolutions et les propositions d'amendements à l'art. 16 adoptées par l'Assemblée, tant que les amendements ne seront pas mis en vigueur dans la forme voulue par le Pacte — (90) constituent des *directives* que l'Assemblée recommande à titre provisoire au Conseil et aux Membres de la Société en vue de l'application de l'art. 16.

2. — Les mesures économiques mentionnées à l'art. 16 ne sont applicables, sous réserve des dispositions spéciales de l'art. 17, qu'au cas spécifique visé dans ledit article.

3. — L'acte unilatéral de l'Etat fautif ne peut pas créer un état de guerre, il ne fait que donner aux autres membres de la Société la faculté de procéder à des actes de guerre ou de se déclarer en état de guerre avec l'Etat en rupture de Pacte ; mais, il est dans l'esprit du Pacte que la S. D. N. tâche, tout au moins, au début, d'éviter la guerre et de rétablir la paix par une pression économique.

4. — Il appartient aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. Les obligations qui incombent aux membres en vertu de l'art. 16 découlent

(89) A 14-1927 V. p. 42-43.

(90) « Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les Membres de la Société dont les représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux dont les Représentants forment l'Assemblée », Art. 26 du Pacte.

directement du Pacte et leur mise en vigueur relève de la foi due aux traités.

5. — Le Conseil sera saisi d'urgence de tous cas de rupture de Pacte prévus par l'art. 16, à la demande de tout Etat membre de la Société. Le Secrétaire général, en cas de rupture de Pacte ou de danger d'une telle rupture, en avertira d'urgence tous les membres du Conseil. Au reçu de la demande d'un Etat ou de l'avertissement du Secrétaire général, le Conseil se réunira dans le plus bref délai possible. Il convoquera les Etats en conflit et ceux qui sont voisins de l'Etat fautif, ou ceux qui entretiennent ordinairement avec lui d'étroites relations économiques ou ceux dont la coopération serait particulièrement utile pour l'application de l'art. 16.

6. — Si le Conseil est d'avis qu'un Etat est en rupture de Pacte, le procès-verbal de la réunion dans laquelle cet avis aura été émis sera transmis d'urgence à tous les membres de la Société avec l'exposé des motifs et l'invitation de s'y conformer. A cet acte sera donnée la plus large publicité.

7. — Le Conseil, pour la mise en œuvre des sanctions de l'art. 16, pourra se faire aider, s'il le juge utile, d'une Commission technique qui siégera en permanence dès que l'action sera déclenchée et qui comprendra, s'il est désirable, des représentants des Etats les plus particulièrement intéressés.

8. — Le Conseil recommandera la date à laquelle il convient d'appliquer la pression économique visée à l'art. 16 et notifiera cette date à tous les membres de la Société.

9. — Tous les Etats doivent être sur le même pied pour l'application des mesures sous les réserves suivantes : a) — Il peut être nécessaire de recommander l'exécution de mesures particulières par certains Etats, b) — S'il est reconnu opportun d'ajourner, pour certains Etats, en tout ou partie, la mise en action effective des sanctions économiques prévues à l'art. 16, cet ajournement ne pourra être admis que dans la mesure désirable en vue d'assurer le succès du plan d'action concertée en commun, ou de réduire au minimum, pour certains membres de la Société, les pertes

et les inconvénients qui peuvent résulter de la mise en œuvre des sanctions.

10. — Il n'est pas opportun de décider d'avance dans les détails toutes les mesures économiques, commerciales ou financières, à prendre dans chaque cas d'application de pression économique. Le cas échéant, il appartiendra au Conseil de recommander aux Etats membres un plan commun d'action.

11. — La rupture des relations diplomatiques pourra en premier lieu être limitée au rappel des chefs de mission.

12. — Les relations consulaires pourront être éventuellement conservées.

13. — Pour la rupture des relations entre personnes relevant de l'Etat fautif et personnes relevant des autres membres de la Société, le critère sera la résidence et non pas la nationalité.

14. — Si l'application du blocus économique se prolongeait, des mesures de plus en plus rigoureuses pourraient être prises. La suppression du ravitaillement de la population civile de l'Etat fautif devrait être considérée comme une extrême mesure de rigueur, à appliquer seulement si les autres mesures disponibles sont clairement insuffisantes.

15. — Il sera nécessaire de soumettre la correspondance et tous les autres moyens de communication à une réglementation spéciale.

16. — Les relations humanitaires seront continuées.

17. — L'on devrait faire des efforts pour conclure des accords qui assureraient la collaboration des Etats qui ne sont pas membres de la Société aux mesures qui seraient prises.

18. — Dans des circonstances particulières et pour renforcer les mesures économiques, il pourrait devenir opportun a) — d'imposer un blocus effectif du littoral de l'Etat fautif, b) — qu'un certain nombre de membres de la Société soient chargés des opérations de blocus.

19. — Le Conseil doit rappeler à tous les Etats membres de la Société que les Gouvernements des différents Etats

doivent prendre les mesures préparatoires requises, surtout d'ordre législatif, leur permettant d'appliquer, sans perdre de temps, les mesures nécessaires de pression économique.

*
* *

Les amendements apportés au Pacte et les « directives » demandent quelques explications.

Quant à l'art. 16 amendé, il remplace, malgré l'opposition justifiée de la France, le mot « nationaux » par « résidents ». Si le caractère de nationalité peut donner lieu à des absurdités dans l'application, si le caractère de résidence s'impose, il est néanmoins nécessaire — et M. Reynald l'avait clairement démontré, — d'atteindre les nationaux de l'Etat fautif résidant à l'étranger et capables de contrebalancer toute l'action de la S. D. N. Seule une combinaison de ces deux caractères aurait grandement contribué à conférer plus de vitalité à l'art. 16.

Les Etats restent souverains dans l'appréciation de la rupture du Pacte. Mais l'avis émis par le Conseil — non tenant compte des voix, ni de l'état fautif, ni des Etats attaqués — est certainement de nature à garantir une plus grande impartialité dans la constatation du fait de la rupture et d'inciter les gouvernements à appliquer après notification de la recommandation du Conseil, les sanctions économiques.

Le texte amendé tient compte des propositions scandinaves en donnant le droit au Conseil d'ajourner pour certains Etats pour une période déterminée, soit dans l'intérêt général, soit dans l'intérêt particulier de l'Etat, l'application des mesures économiques.

Les sanctions militaires sont conçues indépendamment des sanctions économiques, bien qu'elles ne soient applicables, selon toute évidence, que dans le cas où les dernières ne suffisent pas.

Les autres dispositions restent inchangées.

Ces amendements ne sont pas jusqu'à maintenant entrés en vigueur. L'ancien texte a donc encore au moins formellement sa valeur. Car réellement, les « directives » adoptées le même jour que les amendements sont de nature à changer

l'aspect de l'art. 16. Le point 4, c'est juste, ne tient aucunement compte du texte amendé. Il fortifie encore le sens du texte en vigueur. Les points suivants maintiennent simplement les résolutions provisoires de la 1^{re} Assemblée. On tient compte des désirs des Etats scandinaves et des suggestions de la C. I. B. Mais le point 13 s'inspirant du texte amendé, est en contradiction complète avec le texte en vigueur. Le cas échéant, appliquera-t-on le principe de la nationalité, juridiquement valable, parce qu'inscrit dans le texte toujours en vigueur, ou bien, autant que l'amendement n'est pas ratifié, la directive adoptant le principe de la résidence ?

La 2^e Assemblée a donc, par ces résolutions, atténué le système des sanctions. On a affaibli la force de l'article 16 « sans avoir rien mis à sa place : les amendements qui ne sont pas en vigueur, les résolutions en contradiction avec l'ancien texte n'ont aucune force liante ; les anciens textes gardent en principe leur force juridique, mais quelle autorité morale et pratique conservent-ils après avoir été publiquement et presque unanimement désavoués » (91) ? L'esprit français était en butte avec l'esprit anglo-saxon, appuyé par les Etats scandinaves, l'Autriche, la Suisse, qui eurent gain de cause. Le résultat ? « Les pays qui pourraient avoir besoin de secours savent aussi peu ce qu'ils vont obtenir que ceux qui devraient le fournir savent ce qu'ils donneront (92) ».

*
* *

Le *Conseil* adopte au cours de sa 16^e session, le 10 janvier 1922, le texte d'une lettre que le Secrétariat aura à envoyer aux Etats membres de la Société. Dans cette lettre (93) il est dit, entre autres que « le Conseil ne manquera pas de s'inspirer de ces recommandations, en tant qu'elles ont trait aux mesures à prendre par lui, s'il devenait nécessaire d'agir avant l'établissement d'une réglementation définitive ». Le

(91) Ray - *Commentaire du Pacte de la S. D. N. selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, p. 519.

(92) Mitrany, *op. cit.*, p. 81.

(93) A 14 1927 V, p. 44.

Conseil demande donc, « à titre d'information et d'indication, les observations des Membres de la Société sur les directives proposées », et il attire l'attention des membres particulièrement sur la 19^e résolution. 10 Etats ont répondu à cette lettre (94), de laquelle il ressort clairement que le Conseil considère comme un point acquis qu'il a le droit d'émettre un avis sur le fait s'il y a ou non rupture de Pacte.

L'Autriche tient « vu la situation géographique et économique de la République » à attirer l'attention du Conseil sur la nécessité dans laquelle elle pourrait se trouver de demander l'ajournement de l'application des sanctions économiques. D'ailleurs, elle s'occupe d'examiner la question « de soumettre ou non à l'Assemblée nationale un projet de loi qui l'autoriserait à prendre — le cas échéant — toutes les mesures nécessaires pour l'application de l'arme économique prévue par l'art. 16. » La Bulgarie accepte les directives et se déclare prête à appliquer les mesures nécessaires de pression économique dès qu'il y aura lieu de le faire. » L'Italie accepte également les directives. Le gouvernement royal du Siam « est arrivé à la même conclusion que le Conseil ». Il tient à promulguer « en temps opportun les mesures législatives provisoires nécessaires. » La Suède fait savoir que les Riksdag va être saisi d'une proposition « concernant certaines dispositions d'ordre législatif ayant pour but de permettre au Gouvernement d'appliquer sans perdre de temps, les mesures nécessaires de pression économique. » La Suisse est d'avis que les résolutions « n'ont pas plus à être soumises à la ratification qu'à une simple approbation des Gouvernements des Etats membres », car elle pense que « l'Assemblée de la S. D. N. ne saurait être comparée à une simple conférence internationale, et que les décisions régulièrement adoptées par elle constituent des actes juridiques qui sont par eux-mêmes générateurs d'obligations internationales. » Le Japon accepte les résolutions 1 à 18 ; quant à la 19^e, il ne peut prendre des mesures législatives « en l'absence de quelques données précises. » La

(94) *J. O.* 1922, pp. 489-491, 717-718, 1032-1033, 1530-

Tchéco-Slovaquie se réjouit surtout de la directive 9, al. B. Le Gouvernement britannique fait des observations sur les directives 2 à 14. La Norvège fait des observations sur les directives 7, 18 et 19. Le Gouvernement a le droit de prendre, le Storting n'étant pas réuni, par voie d'ordonnance, des mesures nécessaires pour l'application de l'art. 16 en cas d'urgence. Ces réponses ne donnèrent lieu à aucune mesure ultérieure.

*
* *

Le 30 juillet 1923, le Gouvernement britannique proposa un amendement (95) au 1^{er} al. de l'art. 16, différent de celui qui avait été formulé par l'Assemblée en 1921. La rupture des relations commerciales et financières, l'interdiction de tous rapports aurait dû avoir lieu « sinon entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte, au moins entre les personnes résidant sur les territoires et les personnes résidant sur les territoires en rupture de Pacte. » La même phrase devait être insérée dans le passage sur la cessation de communications financières, commerciales ou personnelles. La Grande-Bretagne voulait donc donner satisfaction au Gouvernement français. Un autre amendement (96) anglais tenait à supprimer les mots « en ce cas » au commencement du 2^e al. de l'art. 16 du texte en vigueur.

La 4^e Assemblée, sur la proposition de la 1^{re} Commission, décida de les renvoyer à l'Assemblée prochaine (de 1924) (97). Elle concentre son travail en vue de l'organisation de la paix à la rédaction d'un projet d'assistance mutuelle.

C'est la 3^e Commission qui lui donna sa forme définitive. Elle l'avait reçu de la commission temporaire mixte qui s'était inspirée de travaux des deux de ses membres, lord Robert Cecil et le Colonel Requin.

Le *projet* de Lord Robert Cecil (98) prévoyait un traité

(95) A 14 1927, V. p. 45.

(96) *ibid.*

(97) Résolution du 22 sept. 1923, *ibid.*, p. 45,

(98) Voyez l'Europe nouvelle 1923, pp. 1226 et suiv.

général aux termes duquel les Etats signataires se devraient assistance, à condition que l'Etat attaqué ait réduit ses armements conformément aux stipulations du Traité. Il envisageait la possibilité de faire négocier par le Conseil de la S. D. N. des traités spéciaux additionnels pour protéger un Etat menacé d'agression. Il prévoyait en outre une série de dispositions relatives aux mesures à prendre en cas d'agression ou de menace d'agression.

Le *contre-projet* du Colonel *Requin* (99) prévoyait une convention générale d'assistance mutuelle et des groupements particuliers à caractère purement défensif. Les accords conclus par eux devraient être communiqués à la S. D. N. en même temps que les réductions d'armements jugées compatibles par les signataires avec la sécurité acquise par ces accords. En cas d'agression, ces accords devraient jouer automatiquement. Les obligations du Pacte sont maintenues. L'assistance est donc d'une part générale, progressive et conditionnelle et, d'autre part, particulière à un certain nombre d'Etats, mais automatique et immédiate.

Le *projet définitif* est soumis d'abord à l'Assemblée et puis, en vertu d'une résolution votée le 29 septembre 1923, par l'Assemblée aux gouvernements. Il n'est suivant l'expression de M. Lebrun, l'actuel Président de la République française, alors sénateur, que « le prolongement du Pacte ». (100) Le but de ce traité est (101) « d'établir les bases d'une organisation d'assistance mutuelle, afin de faciliter l'application des articles 10 et 16 du Pacte et la réduction ou limitation des armements nationaux, conformément à l'art. 8. dudit Pacte » (préambule). L'assistance mutuelle en cas d'agression est donc liée au désarmement ; l'art. 16 est le contre-poids de l'art. 8. L'art. 1^{er} déclare la guerre d'agression « un crime international ». Les signataires « prennent l'engagement solennel de ne pas se rendre coupables de ce crime. » Une guerre, continue l'art. 1^{er}, « dirigée par un Etat partie à un différend et qui a accepté la recommandation unanime

(99) Piccioni, *la sanction militaire des décisions de la S. D. N.*

(100) S. d. N. actes, de la 4^e Assemblée, séances plénières p. 399.

(101) *Ibid*, pp. 397-412.

du Conseil, l'arrêt de la C. P. J. ou la sentence arbitrale, contre une Haute Partie contractante qui ne l'a pas accepté » n'est point considérée comme guerre d'agression « pourvu toutefois que le premier Etat ne vise pas à porter atteinte à l'indépendance politique ou à l'intégrité territoriale de la Haute Partie contractante. » C'est-à-dire, la guerre est permise en tant que sanction. L'Etat coupable est celui qui n'exécute pas la décision arbitrale ou judiciaire ou la recommandation unanime du Conseil. L'Etat qui a cherché son droit par la voie pacifique sans pouvoir obtenir la réalisation de ce droit, pourra donc recourir à la guerre. Dans l'hypothèse de l'art. 13. al. 4 du Pacte, les signataires du traité d'assistance mutuelle ne devraient plus entendre les propositions du Conseil ; ils pourraient agir eux-mêmes. Est-ce un progrès ou un recul ? Si l'on considère la guerre comme moyen de réalisation de droit, le traité d'assistance mutuelle constitue un progrès, sinon, évidemment, c'est un recul. L'art. 2 consacre le principe de l'assistance générale due à la victime d'une guerre d'agression, à condition toutefois « qu'elle se soit conformée aux dispositions du présent Traité, en ce qui concerne la réduction ou la limitation des armements. » L'art. 3 envisage l'hypothèse d'une menace d'agression. L'Etat se croyant menacé informe le Secrétariat qui, à son tour, convoque le Conseil. Celui-ci, tout en invitant à se faire représenter les Etats mis en cause, peut prendre à l'unanimité, sans tenir compte du vote de ces Etats, les mesures indiquées par l'art. 5, 2^e paragraphe, alinéas *a*, *b*, *c*, *d*, *e*. L'art. 4 envisage l'hypothèse des Etats signataires engagés dans des hostilités. Dans les quatre jours, le Conseil doit déclarer quelles puissances sont victimes d'agression et si elles sont en droit de réclamer l'assistance. L'article 5 spécifie les mesures d'assistance. Le Conseil peut « *a*) Décider d'appliquer immédiatement à l'Etat agresseur les sanctions économiques prévues par l'art. 16 du Pacte, les Membres de la Société non signataires du présent Traité n'étant toutefois liés par cette décision que dans le cas où l'Etat attaqué est fondé à se prévaloir des articles du Pacte ; *b*) Désigner les Hautes Parties contractantes dont il requiert l'assistance. La participation aux opérations militaires,

navales ou aériennes ne sera pas, en principe, demandée aux Hautes Parties contractantes situées dans un continent autre que celui dans lequel les opérations doivent avoir lieu ; c) Déterminer les forces que chaque Etat assistant devra mettre à sa disposition ; d) Prescrire toutes mesures pour assurer la priorité des communications et transports relatifs aux opérations ; e) Préparer un plan de coopération financière entre les Hautes Parties Contractantes en vue de fournir à l'Etat attaqué et aux Etats assistants les fonds nécessaires aux opérations ; f) Désigner le commandement en chef et lui fixer le but et la nature de sa mission. » L'art. 6 « en vue de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale » préconise des accords complémentaires entre deux ou plusieurs Etats « dans le but exclusif d'assurer leur défense mutuelle et de faciliter l'exécution des mesures prescrites à ce Traité ». Ces accords pourront « être négociés et conclus sous les auspices de la S. d. N. ». L'art. 7 exige l'examen de ces accords par le Conseil « au point de vue de leur conformité avec les principes du présent Traité et du Pacte ». L'art. 8 permet aux Etats signataires de ces accords complémentaires de s'engager dans ces accords « à mettre immédiatement à exécution, dans les cas d'agression qui y sont prévus, le plan d'assistance arrêté ». Le Conseil devra, dans ce cas, être informé sans retard. L'art. 10 stipule « que la totalité des frais de toute opération d'ordre militaire, naval ou aérien, entreprise conformément aux termes du présent Traité et des accords défensifs complémentaires, y compris la réparation de tous dégâts matériels occasionnés par les opérations, sera supportée par l'Etat agresseur jusqu'à l'extrême limite de sa capacité financière. Les sommes payables aux termes du présent article par l'Etat agresseur constitueront, dans la mesure fixée par le Conseil, une charge de premier rang sur tout l'actif et les recettes de cet Etat. Le remboursement du capital et les services des intérêts de tout emprunt intérieur ou extérieur que l'Etat agresseur aurait contracté directement ou indirectement au cours de la guerre seront suspendus jusqu'au paiement complet des frais et réparations ». L'art. 11 traite du désarmement. L'art. 15 donne compétence à la C. P. J. I. pour l'inter-

prétation du Traité. L'art. 16 admet la participation des Etats non membres de la Société « avec le consentement des deux tiers des Hautes Parties Contractantes pour lequel le Traité est entré en vigueur ». L'art. 17 admet une adhésion conditionnelle ou partielle au Traité.

On pourrait âprement critiquer la coexistence d'un traité général d'assistance avec des accords particuliers qui évoquent l'ère des alliances particulières, si néfastes pour la paix. Mais comme ces accords doivent être examinés par le Conseil, on pourrait à la rigueur les admettre. Le désarmement est en fonction du système des sanctions. L'art. 10 mettant à la charge de l'agresseur les frais des opérations et des réparations comble une lacune importante du Pacte. La compétence de la C. P. J. I. sur l'interprétation du Traité est un gage d'impartialité pour son application. L'adhésion conditionnelle ou partielle est de nature à provoquer un chaos. En général, le système des sanctions, surtout celui des sanctions militaires, est grandement renforcé. Ce projet complète heureusement les alinéas 2 et 3 de l'art. 16 (texte en vigueur). La guerre-sanction est pour la première fois ouvertement admise.

*
* *

L'attitude des Gouvernements (102) en ce qui concerne le Projet est pour la plupart négative. Au Gouvernement Australien le Projet paraît inacceptable à cause de l'art. 5 dépassant les dispositions de l'art. 16 du Pacte. Le Gouvernement Britannique ne peut pas recommander l'adoption du texte. La difficulté de déterminer l'agresseur subsiste, celle de nommer un commandement, de mettre en marche les opérations militaires, s'y ajoutent. L'art. 8, laissant aux Etats liés par des accords particuliers le soin de déterminer l'agresseur avant que le Conseil ne tranche la question, rend possible un désaccord entre le Conseil et les Etats. La portée de l'art. 5 du Projet est critiquée de la façon suivante : « Le projet de Traité semble impliquer une extension

(102) S. D. N. Actes de la 5^e Assemblée C. III, Annexe 3.

peu désirable des attributions du Conseil de la Société. Aux termes de l'art. 16 du Pacte, le Conseil ne peut que recommander les mesures à prendre, et même aux termes de l'art. 10, il ne peut qu'aviser aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. Aux termes de l'art. 5 du Projet du Traité, le Conseil a qualité pour décider l'adoption de diverses mesures. Ainsi, le Conseil deviendrait un organe exécutif, doté de pouvoirs très considérables, au lieu d'être un organe consultatif. De toute manière, le Conseil de la Société est un organe particulièrement peu apte à exercer le contrôle des forces militaires opérant contre un Etat ou des Etats donnés ». Le Canada se rallie aux conclusions britanniques. L'Allemagne considère que le Conseil ne donne pas assez de garanties impartiales pour la détermination de l'agresseur, et propose « que l'on crée, à côté de la C. P. J. I., chargée de régler les litiges juridiques, une organisation ayant pour mission d'aplanir les conflits politiques, en accordant aux Membres de cette instance toutes les garanties d'indépendance reconnues aux Juges ». Le manque d'impartialité du Conseil est montré en ces termes : « Ses membres sont élus d'après des points de vue politiques ; ils agissent non pas d'après leur propre conviction et leur libre jugement, mais d'après les instructions de leurs Gouvernements. Leur vote est donc influencé par des intérêts politiques particuliers de leur pays et ne constitue pas une sentence impartiale, mais une mesure politique. A vrai dire, les intéressés directs n'ont pas droit de vote. Mais, étant donné l'enchevêtrement des circonstances politiques, les intérêts d'une Puissance directement intéressée seront très souvent défendus par d'autres Puissances qui ne sont pas directement intéressées. Ainsi grandit le danger qu'il ne soit pris aucune décision, parce qu'elle devrait l'être à l'unanimité. Un seul protecteur de l'agresseur suffira pour lui éviter une décision défavorable et rendre caduc le droit de l'attaqué à l'assistance. D'autre part, de très graves mesures de contrainte, d'ordre économique, militaire et financier, seront mises entre les mains du Conseil de la S. D. N., qui se trouvera ainsi dans la situation d'éviter aux divers Etats leur participation à une guerre de coalition, et le résultat en pourrait être que les consé-

quences de cette guerre se feraient sentir à ces participants peut-être plus fortement qu'aux parties du début. » La Norvège ne veut pas d'un Traité qui donne au Conseil un droit de décision et accroît « si sensiblement les obligations qui incombent aux Membres de la Société en vertu du Pacte ». Le Gouvernement tchécoslovaque définit le projet comme la concrétisation et la mise en pratique du Pacte et particulièrement des art. 10 et 16 ». La France demande la substitution de la règle de l'unanimité par celle de la majorité des deux tiers. La Suède juge inadmissible l'élargissement du système des sanctions du Pacte.

*
* *

Dans la discussion à la 3^e Commission de la 5^e Assemblée, l'Italie et l'Empire Britannique critiquent le Projet. Dans un discours émouvant, M. Paul Boncour (103) spécifie le point de vue de la France, et s'écrie : « Tout est dans le Pacte, à condition que, par l'expérience acquise par des règlements pratiques, par des procédés à discuter, on mette le Pacte dans la possibilité d'être observé le jour où les circonstances obligeraient les Nations à se souvenir des obligations réciproques qu'elles ont contractées entre elles. » Parlant des accords particuliers et de la tendance qu'ont certains Etats, en dehors des grandes routes d'invasion et des grandes batailles traditionnelles, de ne pas vouloir trop s'engager dans la voie des sanctions, le représentant de la France dit : « Il importe donc d'assouplir le Pacte aux réalités : il faut que tout le monde donne ce qu'il a, ne donne que ce qu'il a, mais donne tout ce qu'il a. »

Mais comme l'Assemblée s'était déjà engagée dans l'élaboration du Protocole, aucune suite ne fut donnée à ce Projet.

*
* *

A la 5^e Assemblée, un groupe américain avait d'ailleurs soumis un « Projet de traité de désarmement et de sécurité (104). » Le 3^e chapitre de ce Projet porte sur les sanc-

(103) S. D. N. Actes de la 5^e Assemblée C. III, pp. 21, 22.

(104) S. D. N. Actes de la 5^e Assemblée C. III. annexe 4.

tions. L'agresseur est déterminé par arrêt de la C. P. J. I. Les sanctions sont d'ordre économique et financier : « tous les intérêts commerciaux, industriels, financiers mobiliers et immobiliers de l'agresseur, cesseront d'avoir droit, soit sur le territoire des autres Puissances signataires, soit en haute mer, à tous privilèges, protection, droits et immunités conférés soit par le droit international, soit par le droit national, soit par traité ». D'importance est encore la faculté accordée à la C. P. J. I. de fixer la période d'application de ces sanctions économiques. Mais « dans le cas où il y aurait lieu de recourir à l'emploi de la force, chaque puissance signataire pourrait consulter ses propres intérêts et obligations. » Enfin, l'agresseur devra supporter tous les frais résultant de son agression.

En même temps l'Assemblée discuta les propositions d'amendements anglais, déposés encore en 1923. Elle adopta le 27 septembre 1924, l'amendement concernant l'alinéa 1^{er} de l'art. 16 en lui donnant une forme plus nette. L'art. 16, alinéa 1 (dernière partie), si l'amendement était ratifié, aurait la teneur suivante :

« Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales et financières, à interdire tous rapports au moins entre les personnes résidant sur leurs territoires et les personnes résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte, et en outre, à leur convenance, entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte. Ils s'engagent également à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles, au moins entre les personnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles résidant sur le territoire de tout autre Etat, membre ou non de la Société, et en outre, à leur convenance, entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société. »

Le 2^e amendement britannique tendant à supprimer dans le 2^e alinéa de l'art. 16 (texte en vigueur) les mots « en ce cas », ne fut voté qu'à la sixième Assemblée, le 21 septembre 1925.

Ces amendements ne sont pas encore entrés en vigueur.

Les premières années de la S. D. N. ont donc, sans avoir amélioré ou modifié sensiblement le système de sanctions en vigueur, contribué à une compréhension plus exacte de ce problème. Encore une fois, les deux conceptions (anglo-saxon-scandinave et continental-française) se sont heurtées l'une l'autre. Si la première a gagné les esprits à la deuxième Assemblée, on voit maintenant les États chercher la solution du problème dans le sens de la seconde conception.

§ 2. — Le Protocole de Genève et son système de Sanctions.

La 5^e Assemblée a l'honneur d'avoir élaboré le « Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux (105) ». Adopté le 2 octobre 1924, il affirme que la guerre d'agression constitue une infraction à la solidarité qui unit les membres de la communauté internationale et un crime international. Il désire « faciliter la complète application du système prévu au Pacte de la S. D. N. pour le règlement pacifique des différends entre les États et assurer la répression des crimes internationaux, afin de réaliser la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune ». Bref, arbitrage (au sens large du terme, exprimant règlement pacifique de tout différend), sécurité (notion comprenant sanctions et assistance mutuelle), et désarmement se conditionnent réciproquement. L'art. 2 n'admet le recours à la guerre qu'en cas de « résistance à des actes d'agression » (légitime défense, donc) et quand les États agissent « en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la S. D. N. selon les dispositions du Pacte et du présent Protocole ».

Les articles suivants traitent de l'arbitrage, de la compétence obligatoire de la C. P. J. I., bref du règlement pacifique. Chaque différend doit être l'objet d'une décision judiciaire, arbitrale ou politique (rendue alors par un organe de la S. D. N., Conseil ou Assemblée). Ainsi les fissures du

(105) S. D. N. Actes de la 5^e Assemblée C. I, annexe 18.

Pacte sont fermées. Quant à l'hypothèse prévue par l'art. 15, alinéa 8 du Pacte, c'est à la C. P. J. I. qu'incombe le devoir d'émettre un avis spécifiant si oui ou non, le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de l'Etat qui le prétend. Les articles 10 à 16 traitent du système des sanctions et l'art. 17 du désarmement. L'art. 18 spécifie que dans les décisions du Conseil ne seront pas comptés les votes des représentants des Parties au différend. L'art. 20 soumet « tout différend relatif à l'interprétation du Protocole à la C. P. J. I. ». Les dispositions traitant des sanctions ont la teneur suivante :

L'art. 4, al. 6 : Les Etats signataires s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences judiciaires ou arbitrales et à se conformer aux solutions recommandées par le Conseil (à l'unanimité sans tenir compte des votes des Parties en cause). Dans le cas où un Etat manquerait à ses engagements, le Conseil exercera toute son influence pour en assurer le respect. S'il ne peut y réussir, il proposera les mesures qui doivent en assurer l'effet, ainsi qu'il est dit à la fin de l'art. 13 du Pacte. Dans le cas où un Etat manquant à ses engagements recourrait à la guerre, les sanctions prévues à l'art. 16 du Pacte, interprétées de la manière indiquée au présent Protocole, lui deviendraient immédiatement applicables.

Art. 10 : Est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte et au présent Protocole. Est assimilée au recours à la guerre la violation du statut d'une zone démilitarisée (dont l'art. 9 recommande l'établissement). Dans le cas d'hostilités engagées est présumé agresseur, sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité :

1° — Tout Etat qui aura refusé de soumettre le différend à la procédure pour règlement pacifique prévue aux articles 13 et 15 complétés par le présent Protocole. — ou qui aura refusé de se conformer soit à une décision judiciaire ou arbitrale, soit à une recommandation unanime du Conseil, — ou qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laisse à la

compétence exclusive de cet Etat ; toutefois, dans ce dernier cas, l'Etat ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée, conformément à l'art. 11 du Pacte.

2° — Tout Etat qui aura violé une des mesures provisoires prescrites par le Conseil pendant la période de procédure visée à l'article 7 du présent Protocole (ces mesures prises à la majorité des deux tiers visent la défense d'augmenter avant ou pendant la procédure *pendante* les armements et les effectifs ou de mobiliser la force militaire, navale aérienne, industrielle, économique ou l'accomplissement d'un acte de nature à aggraver ou à étendre le différend).

Hors les hypothèses visées aux numéros 1 et 2 du présent article, si le Conseil n'a pu déterminer dans le plus bref délai l'agresseur, il aura l'obligation de prescrire aux belligérants un armistice dont il fixera les conditions à la majorité des deux tiers et dont il surveillera l'observation.

Tout belligérant ayant refusé l'armistice ou en ayant violé les conditions sera réputé agresseur.

Le Conseil enjoindra aux Etats signataires d'appliquer sans retard contre l'agresseur les sanctions visées à l'art. 1 du présent Protocole, et tout Etat signataire ainsi requis sera dès lors fondé à exercer les droits d'un belligérant.

Art. 11 : Dès que le Conseil a fait aux Etats signataires l'injonction prévue au dernier al. de l'art. 10 du présent Protocole, les obligations des dits Etats en ce qui concerne les sanctions de toute nature visées aux alin. 1^{er} et 2 de l'art. 16 du Pacte, deviennent immédiatement opérantes afin que ces sanctions puissent porter leurs effets contre l'agresseur sans aucun regard.

Ces obligations doivent être interprétées en ce sens que chacun des Etats signataires est tenu de collaborer loyalement et effectivement pour faire respecter le Pacte de la S. d. N. et pour s'opposer à tout acte d'agression dans la mesure que lui permettent sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements.

Conformément à l'alinéa 3 de l'art. 16 du Pacte, les Etats signataires prennent l'engagement, individuel et collectif, de venir à l'aide de l'Etat attaqué ou menacé et de se prêter un

mutuel appui grâce à des facilités et à des échanges réciproques en ce qui concerne le ravitaillement en matières premières et denrées de toute nature, les ouvertures de crédit, les transports et le transit et, à cet effet, de prendre toutes mesures en leur pouvoir pour maintenir la sécurité des communications terrestres et maritimes de l'Etat attaqué ou menacé.

Si les deux Parties au différend sont agresseurs au sens de l'art. 10, les sanctions économiques et financières s'appliquent à l'une et à l'autre.

Art. 12 : En raison de la complexité des conditions dans lesquelles le Conseil pourrait être appelé à remplir les fonctions visées à l'art. 11 ci-dessus concernant les sanctions économiques et financières et pour préciser les garanties qui sont offertes par le présent Protocole aux Etats signataires, le Conseil invitera immédiatement les organisations économiques et financières de la S. d. N. à procéder à une étude et à soumettre un rapport sur la nature des dispositions à prendre pour mettre en vigueur les fonctions et mesures de coopération économique et financière, visées à l'art. 16 du Pacte et à l'art. 11 du présent Protocole.

En possession de ces informations, le Conseil établira par ses organismes compétents :

1° — Les plans d'action destinés à faire jouer les sanctions économiques et financières contre un Etat agresseur ;

2° — Les plans de coopération économique et financière entre un Etat attaqué et les divers Etats lui portant assistance, et il communiquera ces plans aux Membres de la Société et aux autres Etats signataires.

Art. 13 : Eu égard aux sanctions militaires, navales et aériennes dont l'application éventuelle est prévue à l'art. 16 du Pacte et à l'art. 11 du présent Protocole, le Conseil aura qualité pour recevoir les engagements d'Etats déterminant par avance les forces militaires, navales et aériennes que ces Etats pourraient faire intervenir immédiatement afin d'assurer l'exécution des obligations dérivant à ce sujet du Pacte et du présent Protocole.

Dès que le Conseil a fait aux Etats signataires l'injonction prévue au dernier alinéa de l'art. 10 ci-dessus, ces Etats

peuvent en outre faire entrer en ligne, suivant les accords antérieurement faits, leurs forces militaires, navales et aériennes au secours d'un Etat particulier, victime de l'agression.

Les accords visés au précédent alinéa sont enregistrés et publiés par le Secrétariat de la S. d. N. ; ils resteront ouverts à tout Etat membre de la Société qui voudrait y accéder.

Art. 14 : — Le Conseil seul a qualité pour déclarer qu'il y a lieu de faire cesser l'application des sanctions et de rétablir les conditions normales.

Art. 15 : Pour répondre à l'esprit du présent Protocole, les Etats signataires conviennent que la totalité des frais de toute opération d'ordre militaire, naval ou aérien, entreprise pour la répression d'une agression, conformément aux termes de ce Protocole ainsi que la réparation de tous dommages subis par les personnes civiles ou militaires et de tous dommages matériels occasionnés par les opérations de part et d'autre seront supportés par l'Etat agresseur jusqu'à l'extrême limite de sa capacité.

Toutefois, vu l'art. 10 du Pacte, il ne pourra comme suite à l'application des sanctions visées au présent Protocole, être porté atteinte en aucun cas à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de l'Etat agresseur.

Art. 16 : Les Etats signataires conviennent qu'en cas de différend entre un ou plusieurs parmi eux et un ou plusieurs Etats non signataires du présent Protocole étrangers à la S. d. N., ces Etats étrangers seront invités, aux conditions prévues à l'art 17 du Pacte, à se soumettre aux obligations acceptées par les signataires du présent Protocole aux fins de règlement pacifique.

Si l'Etat invité, refusant d'accepter les dites conditions et obligations, recourt à la guerre contre un Etat signataire, les dispositions de l'article 16 du Pacte, telles qu'elles sont précisées par le présent Protocole lui sont applicables.

Ce Protocole qui, selon l'heureuse expression de M. Paul Boncour « est au Pacte ce que le règlement d'administration publique est à la Loi (106) », tient, et à combler les lacunes du Pacte concernant le règlement pacifique des conflits entre

Etats, et à préciser et à compléter le système des sanctions prévues par celui-ci en donnant à son application une base solide et juste et une efficacité complète. La raison ? M. Politis l'a dit en des termes émouvants à la 10^e séance plénière de l'Assemblée (107) : « Au temple splendide que nous voulons tous, avec une égale ferveur, élever à la Paix, il ne suffit pas de donner les belles et larges fondations de la Justice. Il lui faut, pour supporter le poids des armes qu'un jour nous déposerons à son sommet, des murs solidement construits avec le granit de la sécurité. »

La Pacte confère à tout Etat-membre le droit de décider lui-même s'il y a lieu ou non de recourir aux sanctions. La première Assemblée accorde au Conseil le devoir d'éclairer les Etats sur la réalité des choses. Les résolutions de la deuxième Assemblée tendant à amender le Pacte donnent au Conseil le droit d'émettre un avis, mais les directives qui doivent régir l'application de l'art. 16 jusqu'à l'entrée en vigueur du texte nouveau, n'y tiennent aucunement compte. Le traité d'assistance mutuelle, dans son art. 5 accorde au Conseil un certain pouvoir de décision. C'est une raison de la non adoption de ce traité. La lutte autour de la compétence de déterminer s'il y a ou non rupture de Pacte, de dire qui est l'agresseur, est ardente entre ceux qui tiennent à la souveraineté de l'Etat et ceux qui veulent augmenter de plus en plus les pouvoirs de la S. d. N. Le Protocole marque une victoire des internationalistes en même temps qu'une bataille gagnée par les champions d'une société internationale sur la base du droit. Car « le système établi par l'art. 10 du Protocole est complet. Il ne contient aucune lacune et permet de déterminer toujours l'agresseur (108). » Si les hostilités sont engagées, le Conseil n'a pas à décider. Automatiquement les sanctions interviennent. Ce sont des présomptions qui classent un Etat agresseur. Une décision unanime du Conseil est nécessaire pour ne pas être déclaré agresseur malgré la

(106) S. d. N. Actes de la 5^e Asemblée, Séances plénières, p. 222.

(107) *Ibid.*, p. 73.

(108) Gonsiorowski ; *Société des Nations et Problème de la Paix* T. II p, 476.

présomption. Mais une guerre peut éclater sans qu'elle tombe sous le coup d'une de ces présomptions (par exemple dans le cas où une guerre éclate sans que le différend qui existe entre les parties ait été soumis à la procédure pacifique) ; alors le Conseil, s'il n'arrive pas à faire une recommandation unanime (les votes des parties en cause n'étant pas comptés), a l'*obligation* de prescrire un armistice. Les conditions de cet armistice, fixées par le Conseil à la majorité des deux tiers, violées, classent l'Etat qui le fait, comme l'Etat qui n'accepte pas l'armistice, agresseur. De cette façon, la constatation de l'agression, base de l'application des sanctions, pourra toujours être faite. Est d'importance que la violation d'une zone démilitarisée est assimilée au recours à la guerre, comme d'ailleurs tout acte de nature à aggraver le conflit avant ou pendant la procédure engagée.

L'agresseur, une fois désigné, le Conseil enjoint aux Etats d'appliquer les sanctions. Il en résulte que l'Etat ne reste plus juge de ce qu'il doit faire. C'est le Conseil qui lui dicte de faire honneur à ses engagements. Mais l'Etat reste juge de ce qu'il fera ; car il est juge de la manière dont il exécutera les obligations. Contre les Etats qui ne collaborent pas « loyalement et effectivement », il n'y a pas de sanctions.

Les sanctions contre l'agresseur sont d'ordre économique et militaire. Dans le cas où les deux parties en cause sont déclarées agresseurs, seules les sanctions économiques sont applicables. Le Conseil reste le conseiller des Etats dans l'application des sanctions. Il représente pour ainsi dire le spirituel, tandis que les Etats sont le bras séculier de l'ordre international. La sanction militaire, comme la sanction économique, doit être appliquée « sans retard », en même temps, tout en tenant compte de la situation particulière des Etats. Des plans préparés d'avance faciliteront la mise en œuvre des mesures économiques. Des accords particuliers enregistrés par la S. d. N. et accessibles à qui veut y accéder augmenteront l'efficacité des sanctions militaires, navales et aériennes. Ils empêcheront, dans l'immense majorité des cas, l'agression.

Pour ces raisons, le système des sanctions du Protocole, qui en somme « ne fait que mettre au point et renforcer les

principes déjà contenus de l'art. 16 du Pacte » (109), cette « seconde édition du Pacte », aux dires du délégué hollandais M. Loudon, loin de faire « l'effet d'une machine infernale » (110), nous paraît imbu d'esprit logique, efficace et par là hautement préventif. Les spécifications apportées par l'art. 11, al. 3 en matière de l'assistance mutuelle ne font qu'augmenter la valeur du système. Les dispositions donnant au Conseil le droit « de faire cesser les sanctions et de rétablir les conditions normales », sont une nouvelle garantie d'impartialité. Elles nous rappellent le savant chinois qui disait que les vertueux font aussi la guerre, mais qu'ils savent s'arrêter à temps. L'intervention du Conseil dans le rétablissement des conditions normales doit empêcher la conclusion d'une paix qui porte en elle le germe d'un nouveau conflit. C'est la consécration d'une demande formulée par Kant (111). L'art. 16 du Protocole ne fait lui aussi que renforcer l'art. 17 du Pacte, de même que l'art. 4, al. 6 du Protocole tire les conséquences logiques de l'art. 13, al. 4 du Pacte.

Le Protocole, adopté à l'unanimité par la 5^e Assemblée, est accepté avec un enthousiasme indescriptible par l'opinion publique. Car il tranche, comme disait M. Benès dans son rapport (112), « le problème des sanctions d'une manière claire, précise et en même temps décisive ». Mais le changement du gouvernement à Londres empêche son entrée en vigueur. En effet, le gouvernement britannique fait connaître dans une déclaration (113) ne pas pouvoir accepter le Protocole. « Tout est changé du fait de la simple existence en dehors de la Société, de collectivités économiques puissantes. L'emploi des sanctions économiques pourrait contraindre les courants commerciaux à prendre des voies inaccoutumées et

(109) Wehberg. Le Protocole de Genève, p. 130. David Hunter Miller écrit ; In theory the sanction of the Protocol are no more than a development of those art. 16 of the Covenant (*The Geneva Protocol*, p. 75).

(110) Wehberg, *op. cit.*, p. 122.

(111) Kant : *De la paix perpétuelle*, écrit : « Nul traité de paix ne peut être considéré comme tel, si on y réserve secrètement quelque sujet de recommencer la guerre ».

(112) S. D. N. Actes de la 5^e Assemblée. séances plénières : p. 200.

(113) *J. O.* 1925, pp. 446-450.

ne saurait les arrêter ; il en résulterait sans doute de grands dommages pour l'Etat coupable, mais rien ne permet de croire qu'il en serait accablé ni même qu'il en serait le plus atteint... L'insistance avec laquelle on parle à nouveau des sanctions, les occasions nouvelles que l'on découvre pour leur emploi, l'élaboration d'une procédure militaire, suggèrent insensiblement l'idée que l'objet essentiel de la Société n'est pas tant de développer une coopération amicale et une harmonie consciente dans la conduite des affaires internationales que de maintenir la paix en organisant la guerre, et peut-être la guerre sur un plus grand pied... Toute sanction mentionnée soit dans le Pacte, soit dans le Protocole, dépend des traités ; et si les traités n'ont point de valeur, toutes les sanctions deviennent nécessairement vaines. Quoi que nous fassions, nous n'avons d'autre ressource que de nous fier en fin de compte à la parole donnée ».

La 6^e Assemblée n'avait qu'à constater l'impossibilité de mettre en vigueur « l'œuvre grandiose » (114), issue de la collaboration de MM. Herriot et Macdonald. Malgré cela, il reste, selon le mot de M. Schucking, juge à la C. P. J. I. « le phare montrant la route d'un avenir meilleur » (115). Si on le veut ou non, il faudra revenir aux idées du Protocole, si non dans ses détails au moins dans ses grandes lignes. Car il « n'est pas mort. Il est comme le chêne dont le tronc a été coupé, mais dont les racines ont conservé la sève qui donne des pousses nouvelles » (116).

§ 3. — Les Accords de Locarno et leur système de Sanctions.

Le Protocole de Genève n'étant pas ratifié, on cherchait à réaliser dans le cadre régional ce qu'on n'avait pu faire dans celui de toute la S. D. N.

L'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Pologne et la Tchécoslovaquie signèrent donc le

(114) M. Politis : *Les accords de Locarno*, p. 716.

(115) Schucking : *Le développement du Pacte de la S. D. N.*, p. 433.

(116) Politis, *op. cit.*, p. 729.

1^{er} décembre 1925 à Londres des accords, paraphés le 16 octobre 1925 à Locarno. Ces accords consistant dans un traité de garantie entre l'Allemagne, la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Italie, quatre traités d'arbitrage : Allemagne-Belgique ; Allemagne-France ; Allemagne-Pologne ; Allemagne-Tchécoslovaquie, sont complétés par deux traités (de garantie) entre la France et la Pologne et la France et la Tchécoslovaquie (117).

« Le pivot du système » (118) est le « Traité de garantie mutuelle ». Visant à assurer la sécurité dans la région rhénane, il est connu sous le nom de « Pacte rhénan ». Son but, selon ses propres termes, est de « donner à toutes les Puissances signataires intéressées des garanties complémentaires dans le cadre du Pacte de la S. D. N. et des traités en vigueur entre elles ». L'article 1^{er} stipule la garantie du maintien du *statu quo* territorial « résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France, et l'inviolabilité des dites frontières, telles qu'elles sont fixées par ou en exécution du Traité de Paix à Versailles le 28 juin 1919, ainsi que l'observation des art. 42 et 43 du dit traité concernant la zone démilitarisée » (119). Par l'art. 2, al. 1 « le noyau de tout le pacte rhénan, un événement d'une importance jamais atteinte dans l'histoire mondiale » (120) l'Allemagne et la Belgique et de même l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à la guerre ». C'est le bannissement de la guerre, de l'invasion et de l'attaque entre l'Allemagne et

(117) Le texte se trouve dans Le Fur-Chklaver, *op. cit.* p. 692-704.

(118) Politis, *op. cit.*, p. 719.

(119) L'article 42 du Traité de Versailles est ainsi conçu : « Il est interdit à l'Allemagne de maintenir ou de construire des fortifications soit sur la rive gauche du Rhin, soit sur la rive droite, à l'Ouest d'une ligne tracée à 50 km. à l'Est de ce fleuve. » Et l'art. 43 stipule ce qui suit : « Sont également interdits dans la zone définie à l'art. 42 l'entretien ou le rassemblement des forces armées, soit à titre permanent, soit à titre temporaire, aussi bien que toutes manœuvres militaires de quelque nature qu'elles soient et le maintien de toutes facilités matérielles de mobilisation. »

(120) Strupp : *Das Werk von Locarno*, p. 62 écrit : « Den Kern des gesamten Westpaktes, ein Ereignis von in der Weltgeschichte noch nicht dagewesener Wucht, stellt Absatz 1 des art. 2 dar. »

ses deux voisins occidentaux. Ainsi la guerre et l'invasion si fréquentes dans la région rhénane sont mises hors la loi. Mais il s'agit là seulement de la guerre « injuste ». Car « la stipulation sus-citée ne s'applique pas, s'il s'agit : 1. — de l'exercice du droit de légitime défense, c'est-à-dire de s'opposer à une violation de l'engagement de l'alinéa précédent ou à une contravention flagrante aux art. 42 ou 43 du dit traité de Versailles, lorsqu'une telle contravention constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison du rassemblement des forces armées dans la zone démilitarisée une action immédiate est nécessaire ; 2. — D'une action en application de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. 3. — D'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou le Conseil de la S. D. N. « ou en application de l'art. 15 al. 7 du Pacte de la S. D. N., pourvu que, dans ce dernier cas, cette action soit dirigée contre un Etat qui, le premier s'est livré à une attaque. » Seule la guerre « juste » reste donc admise, c'est-à-dire la guerre en cas de légitime défense, (premier point et 2^e partie du point 3) (121) et la guerre sanction, soit en vertu de l'art. 16, soit en vertu d'une décision de l'organisme international, prise en vertu d'un autre article du Pacte (art. 10 par exemple) (122). L'art. 3 du Pacte rhénan stipule l'engagement de trois Etats rhénans de régler toutes les questions « qui n'auraient pu être résolues par les procédés diplomatiques ordinaires » par voie judiciaire, de conciliation ou par le Conseil de la S. D. N. « statuant conformément à l'art. 15 du Pacte de la Société ».

L'article 4 porte sur les sanctions :

1. — Si l'une des Hautes Parties contractantes estime qu'une violation de l'art. 2 du présent Traité ou une contravention aux art. 42 ou 43 du Traité de Versailles a été ou est commise, elle portera immédiatement la question devant le Conseil de la S. D. N.

(121) La guerre dirigée à défaut de décision mettant fin à un conflit contre l'Etat qui, le premier, s'est livré à une attaque, n'est en somme que défense légitime. Voyez à ce sujet Politis, *op. cit.*, pp. 719-720.

(122) M. Gonsiorowski, *op. cit.*, p. 501, est d'avis que « la clause en question vise l'art. 15, al. 6 et 10 du Pacte ».

2. — Dès que le Conseil de la S. D. N. aura constaté qu'une telle violation ou contravention a été commise, il en donnera sans délai avis aux puissances signataires du présent traité, et chacune d'elles s'engage à prêter, en pareil cas, immédiatement son assistance à la Puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé.

3. — En cas de violation flagrante de l'art. 2 du présent Traité ou de contravention flagrante aux art. 42 ou 43 du Traité de Versailles par l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des autres Puissances contractantes s'engage, dès à présent, à prêter immédiatement son assistance à la Partie, contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée dès que ladite Puissance aura pu se rendre compte que cette violation constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison soit du franchissement de la frontière, soit de l'ouverture des hostilités ou du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée, une action immédiate est nécessaire. Néanmoins, le Conseil de la S. D. N., saisi de la question conformément au 4^{er} paragraphe du présent article, fera connaître le résultat de ses constatations. Les Hautes Parties contractantes s'engagent en pareil cas à agir en conformité avec les recommandations du Conseil qui auraient recueilli l'unanimité des voix, à l'exclusion des voix des représentants des parties engagées dans les hostilités ».

Le Pacte rhénan réalise donc, en ce qui concerne les relations franco-allemandes et belgo-allemandes, le Protocole de Genève. Tous les différends reçoivent une solution pacifique. La violation des engagements pris provoque l'application des sanctions prévues par le Pacte de la S. D. N. Mais tandis que le Protocole avait prévu un déclenchement automatique des mesures coercitives, le Pacte rhénan exige une décision unanime (123) du Conseil pour les appliquer. Mais la garantie donnée aux Etats rhénans est très forte. Car celui qui sera réputé agresseur sera l'objet des sanctions prises non seulement par les deux autres contrac-

(123) A défaut d'une disposition spéciale, le Traité de Locarno étant placé dans le cadre de la S. D. N., la règle de l'unanimité doit jouer.

tants, mais aussi par la Grande-Bretagne et l'Italie. Cette garantie a pour but de renforcer la valeur du Pacte de la S. D. N. en ce qui concerne les pays rhénans. Il est très remarquable que d'après le Pacte, il n'y a que les litiges susceptibles d'entraîner une rupture, qui sont soumis à un organe international, tandis que d'après le Pacte rhénan tout différend comporte une solution internationale.

Quant aux sanctions, leur champ d'application est plus vaste. Selon le Pacte, seul le recours à la guerre tombe sous le coup des sanctions. D'après les accords de Locarno, l'attaque et l'invasion comme une contravention aux art. 42-43 du Traité de Versailles (concernant la zone démilitarisée) sont également passibles de sanctions. Le déclenchement automatique n'est admis que quand il s'agit d'une violation flagrante. Deux conditions sont nécessaires pour que les Etats puissent recourir à la force sans attendre la décision du Conseil : 1) — la violation doit constituer un acte non provoqué d'agression, et 2) — une action immédiate doit être nécessaire, en raison de la violation de la frontière, de l'ouverture des hostilités ou bien du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée. Et même dans ce cas, les Etats sont obligés à agir en conformité avec le Conseil, dès qu'il aura statué. Le système des sanctions du Pacte rhénan est « donc dans l'ensemble une atténuation des sanctions automatiques prévues par le Protocole de Genève » (124). M. Politis, diplomate en même temps que juriste, s'en félicite ! « Pratiquement — écrit-il — le système de Locarno est, malgré les apparences, supérieur à celui de Genève. Dans celui-ci, le déclenchement automatique des sanctions comportait, en raison des oppositions qui n'auraient pu légalement se manifester, le grave risque de cruelles défaillances au moment de l'action. Au contraire, avec les accords de Locarno, si le déclenchement des sanctions dépend d'une décision unanime du Conseil, on peut être sûr qu'en fait la présence dans son sein des deux principaux garants, qui ne voudraient, sans se déshonorer, contester la réalité d'une agression certaine, s'emploiera

(124) Wehberg. Le problème de la mise de la guerre hors la loi, p. 203.

pour que l'unanimité soit réunie. D'un autre côté, l'agression constatée, l'assistance a l'avantage d'être immédiate, totale, absolue » (125). Mais que faire, si une des Parties contractantes refuse de se conformer aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire ? L'art. 5 distingue à cet égard : 1. — Si les faits mentionnés sont accompagnés d'une violation de l'art. 2 du Pacte rhénan ou d'une contravention aux art. 42 ou 43 du Traité de Versailles, l'art. 4 est applicable ; 2. — Si tel n'est pas le cas, le Conseil « proposera les mesures à prendre, mesures qui, selon M. Wehberg, « ne seront nullement militaires » (126). D'ailleurs, en ce qui concerne le refus « de se conformer aux méthodes de règlement pacifique », on ne voit pas très bien ce que les auteurs du Pacte rhénan ont voulu dire. Car dans les conflits juridiques, il suffit qu'une partie saisisse la Cour (127) qui pourra statuer par défaut, et dans les conflits politiques, le Conseil, saisi à la demande d'une partie, peut statuer sans que l'autre se présente. Ses décisions sont valables. Mais seul le bénéficiaire de la décision rendue pourrait user de la force contre le récalcitrant, s'il y est autorisé par le Conseil.

Les traités de garantie conclus entre la France et la Pologne et la France et la Tchécoslovaquie (128) complètent les accords. Par eux, la France et la Pologne (et la France et la Tchécoslovaquie) « s'engagent à se prêter immédiatement aide et assistance », dans le cas où l'une d'elles viendrait à souffrir d'un manquement aux engagements intervenus entre elle et l'Allemagne, en vue du maintien de la paix, manquement « accompagné d'un recours aux armes qui n'aurait pas été provoqué ». C'est le renforcement par voie de traité particulier d'une disposition générale : l'art. 16 du Pacte. La seconde hypothèse prévue par ces traités de

(125) Politis, *op. cit.*, p. 727.

(126) Wehberg, *op. cit.*, p. 202.

(127) L'art. 15 de la Convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la France (annexe C des accords de Locarno) stipule : A défaut d'accord entre les Parties sur le compromis et après un préavis d'un mois, l'une ou l'autre d'entre elles aura la faculté de porter directement par voie de requête la contestation devant la C. P. J. I.

(128) Le texte de ces traités se trouve dans Strupp, *Éléments* p. 721-723.

garanties est de beaucoup la plus importante. Elle concerne l'art. 15, al. 7 du Pacte : « Dans le cas où le Conseil de la S. D. N., statuant sur une question portée devant lui conformément aux dits engagements, n'aurait pu réussir à faire accepter son rapport par tous les Membres autres que les représentants des Parties au différend, et où la Pologne (ou la Tchécoslovaquie) ou la France se verrait attaquée sans l'avoir provoqué, la France ou réciproquement la Pologne (la Tchécoslovaquie) agissant par l'application de l'art. 15, al. 7 du Pacte de la S. D. N., lui prêterait immédiatement aide et assistance ».

En ce qui concerne le problème que nous étudions, il est intéressant de voir que l'Allemagne devant adhérer après la conclusion de ces traités à la S. D. N., ne voulait pas de sanctions. Dans la note du Gouvernement du Reich à la S. D. N., du 12 décembre 1924, on lit : « L'exécution d'opérations militaires contre le perturbateur n'est pas subordonnée au commandement central de la S. D. N., mais laissée au libre jugement de divers Membres de cette Société. En outre, le succès de la procédure des sanctions peut être parfois douteux, si celle-ci est appliquée aux Etats qui, comme c'est encore le cas aujourd'hui, disposent d'armements d'une puissance formidable. Il est vrai qu'il résulte de cet état de choses certains dangers pour presque tous les Etats membres. Mais ces dangers grandissent d'une façon intolérable pour un pays qui, comme l'Allemagne, occupe une situation centrale et se trouve complètement désarmé. Le Gouvernement redoute que l'Allemagne ne soit pas dans la plupart des cas, a priori prédestinée à être en Europe, le théâtre des guerres de la S. D. N. ». Selon l'avis du Gouvernement allemand, « il faudra laisser à l'Allemagne pour le cas de conflits internationaux, la possibilité de déterminer elle-même la mesure de sa participation active. Par là, l'Allemagne ne demande aucune faveur ; ce qu'elle demande, c'est qu'en établissant ses obligations envers la Société, on tienne compte de sa situation particulière. Autrement, en entrant dans la S. D. N. l'Allemagne serait forcée de renoncer au dernier moyen de protection que possède un peuple désarmé : la neutralité. » A cette note qui finit par des sentimentalités, le Con-

seil de la S. D. N., répond dans son mémorandum du 14 mars 1925 (129). Quant aux sanctions militaires « il appartiendrait — déclare le Conseil — à l'Allemagne elle-même de dire jusqu'à quel point elle serait en mesure de se conformer aux recommandations du Conseil ». Quant aux sanctions économiques, « les Etats membres décident eux-mêmes, séparément ou par accord préalable, des mesures pratiques à prendre pour exécuter l'obligation générale qu'ils ont acceptée. Cependant, les dispositions du Pacte ne permettent pas lorsqu'une action est entreprise en vertu de l'art. 16, de laisser chacun des Etats membres de la Société libre de décider séparément, s'il doit y participer. Le Conseil croit devoir exprimer nettement l'opinion que toute réserve à cet effet serait de nature à saper la base de la S. D. N., et serait incompatible avec la situation même de Membre de la Société ». La note collective que les cosignataires des accords adressent à l'Allemagne concerne l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. Elle forme l'annexe F des Accords de Locarno. Selon cette note, « les obligations résultant dudit article (16) pour les Membres de la Société doivent être entendues en ce sens que chacun des Etats membres de la Société est tenu de collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter le Pacte et pour s'opposer à tout acte d'agression, dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire, et qui tienne compte de sa position géographique » (130). Cette interprétation de la part de quelques membres de la S. D. N., ne fut admise ni par la Finlande, ni par la Perse. M. Erich, délégué de la Finlande, s'exprima à ce sujet comme suit (131) : « Bien qu'on puisse comprendre et apprécier les raisons qui ont déterminé les Puissances intéressées à se prononcer par les termes que nous connaissons, sur la portée de l'art. 16, l'interprétation donnée dans l'annexe F n'en est pas moins une simple formule susceptible de provoquer, à son tour, des interprétations divergentes, même des interprétations inadmissibles, susceptibles peut-être, de priver les

(129) Cité d'après Strupp : *Das Werk von Locarno*, pp. 77-81.

(130) Le Fur-Chklarver, *op. cit.*, pp. 702-703.

(131) Actes de la 7^e Assemblée C. I. pp. 25-26.

engagements contenus dans l'art. 16 de toute valeur réelle ». M. Erich proposait même d'insérer dans la résolution approuvant les accords de Locarno, l'alinéa suivant : « La reconnaissance attribuée aux Accords de Locarno n'implique aucune adhésion de la part des Etats non signataires desdits accords, à l'interprétation donnée à l'art. 16 du Pacte dans l'Annexe F ». Cette proposition n'eut pas de suite. La Perse, dans une lettre adressée le 25 octobre 1926 au Secrétariat, tout en se félicitant du bon résultat de ces accords pour la paix européenne « ne peut pas admettre l'interprétation de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N., contenue à l'annexe F des Accords de Locarno et ne peut, par conséquent, souhaiter que cette partie-là des « idées générales qui se dégagent des clauses de Locarno » soit admise par tous les Etats (132).

*
* *

Malgré ces protestations, les Accords de Locarno, entrés en vigueur le 14 septembre 1926, tranchent le problème des sanctions de façon satisfaisante. Quant à la S. D. N., elle n'avait qu'à se féliciter des accords conclus en dehors d'elle, mais sous ses auspices. Par conséquent, la 7^e Assemblée déclara dans sa résolution du 25 septembre 1926 (133) voir en ces traités « un progrès appréciable dans l'établissement de la confiance mutuelle entre nations ». Elle affirme encore « sa conviction que les idées générales qui se dégagent des clauses des Traités de Locarno, en tant qu'ils organisent la procédure de conciliation et d'arbitrage et la sécurité par la garantie mutuelle des Etats contre toute agression non provoquée, sont susceptibles d'être admises parmi les règles fondamentales devant régir la politique étrangère de chaque nation civilisée ». Ensuite elle exprima l'espoir « que ces principes seront reconnus, par tous les Etats et qu'ils seront mis en pratique le plus tôt possible, par tous les Etats ayant intérêt à contracter de tels traités ».

(132) J. O. 1926, p. 1628.

(133) Actes de la 7^e Assemblée, séances plénières : p. 120.

§ 4. — Le Problème des Sanctions dès le lendemain des Accords de Locarno jusqu'au Pacte de Paris.

Le projet d'assistance mutuelle et le Protocole de Genève avaient déjà tenté de traiter le problème des sanctions en connexion avec celui de la réduction des armements. Le Protocole final de la conférence de Locarno s'exprime à ce sujet comme suit (134) : « Les représentants des Gouvernements ici représentés déclarent avoir la ferme conviction que l'entrée en vigueur de ces traités et conventions contribuera grandement à amener une détente morale entre les nations, qu'elle facilitera puissamment la solution de beaucoup de problèmes politiques ou économiques, conformément aux intérêts et aux sentiments des peuples et qu'en raffermissant la paix et la sécurité en Europe, elle sera de nature à hâter d'une manière efficace le désarmement prévu par l'art. 8 du Pacte de la S. D. N. ».

Par conséquent, le *Conseil* de la S. D. N. décidant dans sa 37^e session (135) par une résolution de créer une « *Commission préparatoire de la Conférence du désarmement*, » lui soumit à l'examen les questions suivantes :

« Question V. — a) D'après quels principes serait-il possible d'établir des proportions entre les armements qui pourraient être attribués à chaque pays en tenant compte notamment :

8) — du degré de sécurité que celui-ci, en cas d'agression, pourrait recevoir en vertu, soit des dispositions du Pacte, soit des engagements particuliers contractés envers lui ?

B) — Peut-on aider à la détermination de la réduction des armements en examinant la possibilité de rechercher les procédés propres à faciliter la mise en œuvre rapide, au moment où se produirait une agression, du mutuel appui économique et militaire prévu à l'art. 16 du Pacte ».

(134) Le Fur-Chklaver, op. cit., pp. 692-694.

(135) J. O. 1926, pp. 164-169.

La *Commission préparatoire* siégeant du 18 au 21 mai 1926 sous la présidence de M. Loudon étudie entre autres, les questions V a) 8 et V b). La délégation française la saisit à ce sujet de la proposition suivante (136) :

« 1. — De mettre à l'étude les méthodes ou règlements propres : a) — A faciliter la réunion du Conseil dans un délai très court en cas de guerre ou de menace de guerre ; b) — A accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour donner effet aux obligations du Pacte.

2. — De charger la Commission permanente consultative : a) — De préciser les moyens nécessaires pour répondre au n° 8 du paragraphe a) ; b) — D'étudier la procédure permettant l'élaboration rapide des recommandations d'assistance militaire, prévues par le 2° alinéa de l'art. 16 du Pacte lorsque le Conseil aura décidé de faire de telles recommandations ; c) — D'étudier les mesures qu'il serait possible de prendre en cas de conflit dont serait saisi le Conseil et après décision arrêtée par ce dernier, pour empêcher le développement des hostilités ou leur préparation suivant l'exemple du différend gréco-bulgare.

3. — De charger la Commission mixte : a) — d'étudier les moyens de perfectionnement des transmissions télégraphiques et téléphoniques des divers pays avec le Secrétariat général de la S. D. N. ; b) — d'étudier la réglementation qui permettra, quand le Conseil en aura ainsi décidé, d'apporter rapidement à l'Etat attaqué les secours d'ordre économique et financier qui pourront lui être nécessaires ; c) — de fixer la composition et les règles de fonctionnement des Comités de ressources et de répartition que la S. D. N. pourrait utiliser à cet effet ».

La délégation polonaise propose à son tour (137) : « de faire examiner si une organisation spéciale de l'assistance régionale dans le cadre du Pacte de la S. D. N. serait de nature à aider efficacement les organes de la Société dans leur tâche d'assistance et à rendre ainsi la mise en exécution des articles

(136) A. 14, 1927, V, p. 55.

(137) A. 14, 1927, V, pp. 55-56.

correspondants du Pacte plus facile et plus rapide (étude du mécanisme, des formes et de la procédure éventuelle de l'assistance régionale) ».

La délégation finlandaise soumet une autre proposition (138) : « par quels arrangements spéciaux la réduction des armements consentie par les Etats qui en raison de leur situation géographique ou d'autres circonstances exceptionnelles, se trouvent dans une situation relativement défavorable, pourrait-elle être compensée afin de donner satisfaction à leurs besoins de sécurité ».

Ces trois propositions sont transmises au Conseil. La Finlande tient à envoyer au sujet de sa proposition un Mémoire (139) au Secrétaire Général de la S. D. N. afin d'être soumis au Conseil. Dans ce texte, la Finlande attire l'attention des Membres du Conseil sur les dangers qui pourraient résulter pour les petits Etats en cas d'agression par de grandes puissances. Dépourvus de moyens économiques, ils ne seront pas capables de résister à l'envahisseur jusqu'au moment où « l'assistance générale prévue à l'art. 16 du Pacte pourra entrer en action ». A cet effet, la Finlande présente quelques suggestions. « Il serait peut-être possible à la S. D. N. de faire des arrangements d'avance pour mettre le Conseil en mesure de fournir une assistance financière immédiate à n'importe quel petit Etat qui serait victime d'une agression. Si, par exemple, les membres de la S. D. N., ou quelques-uns tout au moins étaient prêts sous certaines conditions et jusqu'à une limite maxima, à offrir leur garantie dans des proportions différentes, le Conseil pourrait, si le cas d'urgence se présentait, présenter toutes mesures pour le lancement d'un emprunt immédiat, pour toute somme qui serait nécessaire dans les limites du maximum prévu ». Le Conseil aurait le droit de placer « ces ressources à la disposition de l'Etat ou des Etats attaqués, en tout ou partie, suivant qu'il l'estimerait nécessaire et sous telles conditions qu'il jugerait appropriées en tenant compte : a) — de la capacité économique, financière et militaire des petits

(137) A 14, 1927, V- pp. 55, 56.

(139) Le texte du Mémoire se trouve A 14, 1927, V. pp. 56-57.

Etats attaqués de se défendre eux-mêmes jusqu'au moment de l'assistance générale prévue par l'art. 16 du Pacte, b)— des ressources correspondantes de l'agresseur. Plus grande sera la disproportion entre les petits Etats et l'agresseur, plus grande devra être la première assistance financière à la victime de l'agression ». La Finlande prie donc en conséquence le Conseil « d'entreprendre, par l'intermédiaire des organes compétents de la S. D. N., un examen approfondi des moyens pratiques par lesquels les petits Etats qui ont plus particulièrement besoin de sécurité en raison de leur situation géographique ou autre, pourraient recevoir des garanties suffisantes en ce qui concerne l'assistance financière immédiate qui leur permettrait, en cas d'agression non provoquée, d'acheter du matériel de guerre et d'autres fournitures nécessaires à leur défense victorieuse, jusqu'au moment où l'assistance générale prévue à l'art. 16 du Pacte pourra entrer en action ».

Le rapport de la Commission préparatoire et le mémorandum finlandais sont soumis au Conseil à sa session de juin 1926. Il en ajourne l'examen. Le 4 septembre, enfin, le Conseil décide de renvoyer les 3 propositions et le Mémorandum à un Comité.

Le *Comité du Conseil* siège du 1^{er} au 4 décembre 1926. La Finlande lui avait présenté un mémorandum (140), (le 18 septembre) soutenant encore une fois la nécessité de l'entr'aide financière. La base de l'étude faite par le Comité est un *rapport de M. de Brouckère* « sur la question Ib de la proposition de la délégation française à la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement » (141). Il fait l'historique des efforts tentés jusqu'à cette date. Les amendements non ratifiés et les propositions de 1921 elles-mêmes sont qualifiés de « suggestions ». Après cela, M. de Brouckère s'efforce à « montrer comment les travaux de 1921 peuvent dans une large mesure, continuer à servir de guide quand on recherche comment on devra appliquer la sanction

(140) Le texte se trouve A 14, 1927 V. pp. 59-60.

(141) Le texte du rapport de M. de Brouckère se trouve : A 14, 1927 V. pp. 60-72.

économique dans le système établi par le Pacte lui-même, tel qu'il est actuellement rédigé ». Le rapporteur fait cette étude dans l'ordre devenu classique depuis le rapport de la C. I. B., c'est-à-dire qu'il examine 1. — dans quelles conditions il y a lieu à sanctions, 2. — à qui il appartient de décider s'il y a lieu à sanctions, 3. — à quel moment et par qui les sanctions doivent être appliquées, 4. — comment les appliquer.

I. — (142) Le rapporteur se basant sur les « directives » n° 2 et 3 de 1921 (143) constate que « l'état de guerre n'existe vraiment qu'à partir du moment où le pays attaqué, relevant le défi qu'on lui jette, a admis à son tour, que l'état de guerre existe » (144). De là ne s'ensuit pas que la S. D. N. « doive demeurer passive jusqu'à ce que le crime ait été consommé. Tout l'esprit du pacte proteste contre l'idée même d'une action dont les résultats les plus certains seraient la destruction de la Société elle-même et la faillite de tous les espoirs que les peuples avaient fondés sur elle ». M. de Brouckère exige donc l'application de l'art. 11 « avant qu'un membre ait recours à la guerre ; avant même qu'un acte de guerre ait été accompli. » « Dès qu'existe le danger pressant qu'un acte de guerre puisse s'accomplir, le danger de guerre est certain, et le devoir existe pour la Société d'intervenir. » Le Conseil, dans ce cas, « pourra prendre des mesures préventives, en conseillant par exemple, aux parties certaines dispositions de nature à empêcher que des hostilités ouvertes ne se produisent, comme de retirer leurs troupes derrière certaines lignes, ou ne point se livrer à des préparatifs militaires qui rendraient une solution pacifique du conflit plus difficile. Il pourra organiser des enquêtes, provoquer des constatations, pour autant que les Etats qui exercent leur souveraineté sur les territoires où ces instructions devront se poursuivre consentent à s'y prêter. Il pourra, si les parties y consentent, proposer à un ou à plusieurs membres de la

(142) V. pp. 117-118, 125-126.

(143) p. 129.

(144) Il va sans dire qu'une déclaration de guerre de la part de l'agresseur aura le même effet.

Société de fournir les troupes nécessaires à garnisonner des places contestées, soit pour y maintenir l'ordre, soit pour en assurer la garde jusqu'à ce qu'une solution définitive soit intervenue ». Ce « simple accomplissement des devoirs prescrits par l'art. 11 permettra au Conseil 1° — D'exercer une action importante pour le maintien de la paix ; 2° — De suivre les événements par le détail de façon à posséder tous les éléments d'appréciation nécessaires à une décision éclairée, si, ses efforts pacifiques ayant finalement échoué, on se trouvait incontestablement devant le cas prévu à l'art. 16.-»

L'art. 16 devient donc l'*ultima ratio* du Pacte. C'est plutôt la non observation des dispositions prises par le Conseil en vertu de l'art. 11 du Pacte par un Etat que celle des art. 12, 13 et 15 qui conditionnent la mise en application des sanctions. Le principal effort de la S. D. N. doit être fait en vue du maintien de la paix ; aucune mesure de coercition ne doit être prise jusqu'à ce qu'on ne se trouve « incontestablement », devant le cas prévu à l'art. 16.

II. — (145) De la directive n° 4, (145 b) le rapporteur ne conclut pas « que chaque Etat peut agir à sa discrétion, prendre n'importe quelle décision arbitraire, sans avoir à redouter d'autres sanctions que celle de l'opinion publique. Si, dans un cas d'agression évidente, un Etat refusait d'appliquer au coupable les sanctions prévues, il violerait incontestablement le Pacte et pourrait se voir appliquer les dispositions de l'article 16, dernier alinéa. » (c'est-à-dire être exclu de la S. D. N.) « Si, d'autre part, un Etat invoquait faussement qu'un autre Etat a recouru à la guerre contre un tiers et en profitait pour se livrer lui-même à une agression, il s'exposerait manifestement à voir se dresser contre lui la Société entière, usant des sanctions économiques et militaires prévues à l'art. 16. Ainsi, qu'il agisse de tort ou qu'il se dispense illégalement d'agir, un pays engage gravement sa responsabilité. Il y a donc le plus grand intérêt à ce qu'il puisse se prémunir contre une erreur d'appréciation qui pour-

(145) V. p. 118 à 120, 126.

(1456) V. p. 129.

rait avoir d'aussi lourdes conséquences. On a proposé qu'un Etat ne puisse intervenir qu'après que la Société se soit elle-même prononcée. Ce serait contester aux Etats un droit qu'ils tiennent de toute évidence du Pacte. On a proposé, d'autre part, que les Etats conviennent de retarder ainsi leur intervention. Un tel accord ne serait guère applicable, puisque des circonstances peuvent se produire où tout délai, fût-il de quelques heures, pourrait créer pour l'Etat attaqué un danger mortel. Mais il est évidemment désirable que, chaque fois que la chose sera possible, les Etats puissent être guidés dans leur détermination par un avis autorisé d'une autorité incontestable. Il est non moins évident que cette autorité ne peut être que celle du Conseil, sauf dans les cas où il serait possible de recourir à l'Assemblée. » Et le rapporteur de démontrer que les auteurs du Pacte n'ont pas prévu la réunion du Conseil à l'art. 16, mais à l'art. 11. Par conséquent « la déclaration que l'art. 16 entre en application pourra dans le cas le moins favorable, être l'acte final du Conseil ; on ne saurait imaginer, à moins que la Société n'ait failli à remplir sa mission, qu'elle en soit l'acte initial. » « Le but constant de la Société doit être de s'organiser de telle sorte que, si court que soient les délais (entre le 1^{er} acte hostile et le recours effectif à la guerre), qu'on lui laisse, elle arrive toujours à temps pour tenter encore une suprême démarche pacifique. Les avantages de la réunion du Conseil dès le début des incidents, avant la rupture du Pacte, sont, selon M. de Brouckère les suivants : « Le Conseil aura « vécu » le conflit et se sera trouvé à même d'apprécier l'attitude des deux parties. Si, au cours des pourparlers, l'un des Etats s'est constamment prêté aux mesures suggérées par le Conseil pour éviter que la marche du conflit ne se précipite, s'il a accepté une procédure d'arbitrage ou de médiation alors que l'autre s'est toujours refusé à tout accommodement, voire à tous délais, ne sont-ce pas là des circonstances qui aideront précisément à reconnaître, le cas échéant, celui qui a recouru à la guerre ? » Le rapporteur tient encore une fois à souligner le point de vue selon lequel l'art. 16 ne doit être que le dernier moyen dans l'économie du Pacte. « L'art. 16 traite d'une éventualité redoutable. Il prescrit des mesures

terribles pour le cas extrême où tous les efforts pacifiques de la Société auraient définitivement échoué devant la volonté criminelle d'un Etat résolu à la guerre. Y recourir sans nécessité absolue serait aggraver les conflits au lieu de les apaiser. Il serait, d'autre part, extrêmement fâcheux de l'invoquer en vain, quand on est décidé à ne pas l'appliquer ou à n'en faire qu'une application illusoire. Dire qu'on rappellera le seul ambassadeur en application d'un article qui prescrit formellement la rupture de toutes relations personnelles, dire qu'on supprimera, progressivement certaines relations commerciales, alors que le texte impose qu'on les rompe toutes et immédiatement, c'est faire un usage presque dérisoire d'une disposition où les peuples les plus exposés à une agression trouvent leur suprême sauvegarde. C'est l'affaiblir dangeureusement et affaiblir du même coup la Société entière. » M. de Brouckère demande donc à la S. D. N. de faire l'impossible pour le maintien de la paix. Mais quand tous les efforts resteront vains, elle devra appliquer l'art. 16 dans toute sa rigueur. Cette interprétation diffère donc de celles données par la Société auparavant, où les sanctions devaient être appliquées progressivement, au fur et à mesure des nécessités de la situation, la S. D. N. continuant d'ailleurs de tenter d'assurer le maintien de la paix.

Dès qu'on n'applique les sanctions qu'après de si longues discussions et démarches, l'unanimité requise pour la mise en œuvre des sanctions perd beaucoup de son importance. Le rapport s'exprime à ce sujet comme suit : « Dans le cas d'un Etat qui a marqué sa volonté persistante de troubler la paix, de braver la Société entière et de rompre, par surcroît, le plus solennel des engagements qu'il a pris vis-à-vis de ses associés, l'exclusion prévue à l'art. 16 paraît inévitable, et il n'y a pourtant pas lieu de se préoccuper beaucoup des votes qu'il ne sera plus appelé à émettre ». La même difficulté peut se présenter quand il s'agit d'appliquer l'art. 11. Alors, selon le rapporteur « même en l'absence d'une unanimité formelle comprenant les membres du Conseil impliqués dans un conflit, les membres demeurant auraient du moins qualité pour exprimer des avis ou des conseils dont l'autorité serait incontestable. »

III. — (146) Les dispositions et l'amendement de 1921, concernant l'atténuation ou le retardement en faveur de certains membres de l'application des sanctions, n'étant pas ratifiés, M. de Brouckère exprime l'avis qu'elles ne peuvent être appliquées, étant, par surcroît, incompatibles avec le Pacte. « Elles perdent d'ailleurs beaucoup de leur intérêt du moment où il est bien entendu qu'on n'invoquera l'art. 16 que lorsque le recours à la guerre sera certain, tout délai dans l'action ne pouvant alors avoir d'autres conséquences que de retarder le rétablissement de la paix. » Ce sont les Etats qui doivent appliquer les sanctions. Le rôle du Conseil n'est que de les recommander ou coordonner.

IV. — (147) Le rapporteur remarque « que si les sanctions militaires et économiques se présentent (dans le texte de l'art. 16) avec le même caractère obligatoire pour tous les Etats, l'urgence des sanctions économiques est plus fortement indiquée, puisqu'il est formellement stipulé qu'elles doivent être appliquées immédiatement. » M. de Brouckère demande encore — pour assurer la réelle efficacité de l'arme économique — qu'on confie certains travaux indispensables aux organisations existantes de la Société. « La chose paraît d'autant plus nécessaire qu'à côté des sanctions prévues par l'art. 16, il y a lieu de se préoccuper des mesures pour le maintien de la paix que la Société doit prévoir conformément aux art. 10, 11 et 13. Et ces mesures peuvent comporter jusqu'à la démonstration navale, jusqu'au blocus pacifique. »

Enfin M. de Brouckère formule les suggestions suivantes :
a) — La mise en pratique efficace d'un blocus économique implique la possession d'une masse énorme d'informations précises sur les relations économiques et financières des Etats. On pourrait charger les organisations techniques de la Société de les recueillir d'une façon méthodique, suivant un plan qu'après consultation de ces organisations, le Secrétaire Général soumettrait au Conseil.

(146) V. pp. 120-121, 126-127.

(147) V. pp. 121, 127.

b) — On pourrait demander à l'organisation financière de la Société de préparer le plan de l'appui mutuel recommandé par le parag. 3 de l'art. 16.

c) — On pourrait charger la Section juridique d'étudier la situation légale qui résulterait d'un blocus maritime effectif ordonné en vertu de l'art. 16. Cette étude ne paraît avoir été faite jusqu'à présent.

d) — L'expérience ayant démontré combien la présence de délégués compétents de la S. D. N. sur le terrain d'un conflit possible pouvait contribuer, dans bien des cas, à en écarter le danger, on pourrait préparer d'avance une liste d'experts militaires et civils qui seraient, le cas échéant, à la disposition de la Société.

e) — On pourrait charger la Section juridique du Secrétariat de préparer une étude sur la législation propre à faciliter pour les Etats la mise en œuvre de la sanction économique en s'inspirant de l'expérience des pays qui ont déjà réalisé quelque chose dans cette direction. »

Ce rapport qui représente « un tournant décisif dans l'histoire de la S. D. N. (148) » met en lumière l'art. 11, l'axe du Pacte. L'art. 16 est mis à l'arrière-plan. A première vue il semble que le système de l'art. 16 doive jouer, le cas échéant, dans toute sa rigueur (le rapporteur envisage même des travaux préparatoires en vue de son application éventuelle). Mais à la lumière d'une analyse plus serrée on s'aperçoit que l'art. 16 n'est renforcé qu'en théorie. Car, pratiquement on ne voit pas bien quand il pourrait jouer. Quand il s'agit d'Etats faibles, l'art. 11 est suffisant. Mais dès qu'une grande Puissance, résolue à braver la S. D. N., sera l'agresseur, la procédure de l'art. 11, lente et laborieuse, ne fera que faciliter ses ambitions criminelles. La justice sacrifiée n'empêchera pas la guerre d'éclater. L'Etat attaqué dont le territoire sera envahi, désespérant de l'organisation internationale, finira par opposer la force à l'envahisseur. C'est ce qui arrive à l'heure où nous écrivons en Chine.

Si, par contre, la S. D. N. appliquait dès la première viola-

(148) Wehberg, *le Problème de la mise de la guerre hors la loi*, p. 226.

tion du Pacte les sanctions pacifiques qui sont à sa disposition, l'agresseur reculerait certainement devant l'opinion publique et le Blocus économique. Alors le conflit serait soumis à la C. P. J. I., à des arbitres ou bien au Conseil de la S. D. N. La paix et le droit seraient sauvegardés.

Le Comité examina en outre les propositions polonaise et finlandaise et le point Ia) de la proposition française. Le résultat de ces études est donné dans le *rapport* que le Comité présenta au Conseil.

Ce rapport (149) est divisé en quatre parties. La 1^{re} traite de la proposition française (Ia) ; la 2^e de la proposition française (Ib) ; la 3^e de la proposition polonaise et la 4^e de la proposition finlandaise. Analysons maintenant ce rapport !

1^o) — « Le Comité considère que la question dont il s'agit est de la plus haute importance, non seulement en ce qui concerne l'application des art. 15 et 16, mais notamment aussi par rapport à l'application de l'art. 11 », et « qu'il y a lieu, pour les Gouvernements membres de la S. D. N. de prendre l'engagement formel de faciliter de tous leurs moyens la réunion du Conseil, en cas de crise. Il recommande que l'Assemblée adopte à cet effet une résolution de caractère général, qui consacrerait le principe de cette obligation et constituerait la base des mesures pratiques d'exécution à prendre dans l'avenir ». En outre le Comité attire l'attention du Conseil sur l'importance que revêt la rapidité et l'élasticité des moyens de transports des capitales diverses avec le siège de la S. D. N. et la nécessité qui existe d'assurer pour les communications télégraphiques et téléphoniques de la S. D. N. la priorité et d'utiliser simultanément plusieurs voies télégraphiques ou téléphoniques. De même le Comité appuie « la proposition de la Commission du Transit tendant à ce que chaque Etat désigne un service central muni des pouvoirs nécessaires pour faciliter la réunion urgente du Conseil de la S. D. N., ainsi que la transmission urgente de messages envoyés au nom du Conseil et le transport rapide de telles missions que le Conseil déciderait d'envoyer ». Enfin le

(149) Le texte se trouve : A 14, 1927, V. p. 72-75.

Comité approuve les conclusions formulées par le Secrétaire Général répondant à un questionnaire qui lui avait été adressé et ayant trait à son devoir de convoquer d'urgence les membres du Conseil dans les plus brefs délais en cas de crise. Le Comité recommande donc de doter la S. D. N. des moyens de communication radiotélégraphique « lui permettant la plus grande indépendance et la plus grande universalité compatibles avec les progrès techniques ».

2°) — Se basant sur le rapport de M. de Brouckère, analysé plus haut, « le Comité attire l'attention du Conseil sur l'utilité qu'il y aurait de réunir toute la documentation relative aux études qui ont été faites par la S. D. N., au sujet de l'art. 16 du Pacte, afin de la mettre à la disposition de la prochaine Assemblée de la S. D. N. ». Ensuite le Comité fait siennes les recommandations de M. de Brouckère citées plus haut (page 168-169).

3°) — L'examen de la proposition polonaise est ajourné.

4°) — La proposition finlandaise est renvoyée à la Commission préparatoire.

Le 8 décembre 1926, *le Conseil* (43^e session) examine le rapport du Comité (150). Il est unanime à louer le travail accompli par M. de Brouckère et adopte des résolutions déclarant l'importance que revêt pour le Conseil et le maintien de la paix la rapidité et l'élasticité des moyens de transport et de communication, et prie le Secrétariat de réunir toute la documentation relative aux études de l'art. 16. La résolution n° 7 est la plus importante. Elle a la teneur suivante :

« Le Conseil prie le Secrétaire général :

a) — De recueillir de façon méthodique des informations précises sur les relations économiques et financières des Etats, en vue d'une application éventuelle de l'art. 16 du Pacte, et de procéder à ce travail suivant un plan que le Secrétaire général soumettrait au Conseil, après consultation des organisations techniques de la S. D. N., y compris au besoin la Commission mixte ;

b) — Vu l'assistance financière prévue par l'art. 16 du Pacte de demander à l'organisation financière de la S. D. N. d'examiner la proposition finlandaise, ainsi que toutes autres mesures analogues, afin d'arriver à établir un plan mutuel d'assistance financière en faveur d'un Etat victime d'une agression ;

c) — De faire étudier la situation juridique qui résulterait de l'application, en temps de paix, des mesures de pression économique envisagées à l'art. 16, en particulier au moyen du Blocus maritime ;

d) — De faire étudier la législation propre à faciliter pour les Etats la mise en œuvre de sanctions économiques en s'inspirant de l'expérience des pays qui ont déjà réalisé quelque chose dans cette direction ».

*
* *

En exécution de la résolution 7 d, le Secrétaire général s'adressa aux Etats membres afin de recevoir leurs avis à ce sujet (151). Les Gouvernements de l'Allemagne, de l'Australie, de l'Empire britannique, des Indes, de l'Etat libre d'Irlande, de l'Italie, du Nicaragua, de la Norvège, de la Nouvelle Zélande, de la Suisse, de l'Union de l'Afrique du Sud et du Salvador, n'ont pris aucune mesure et n'en envisagent aucune. Les réponses des Membres du Commonwealth Britannique sont très laconiques. Ils ne jugent « ni nécessaire ni désirable » d'édicter une législation en cette matière. L'Italie donne un argument de valeur contre l'élaboration d'une pareille législation : « la difficulté de prévoir, dans des mesures d'un caractère général, toutes les circonstances qui peuvent effectivement se produire ». La Norvège partage l'avis de l'Italie. Le Gouvernement de l'Autriche, de la Chine, du Cuba, de la Belgique, du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de la Grèce, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Pologne, du Siam et de la Suède prévoient une décision plus ou moins prochaine. L'Autriche n'estime pas possible de présenter une loi au Parlement (152), autant « qu'une

(151) *J. O.* 1927 pp. 695, 702, 968, 1042, 1548, 1549, et *J. O.* 1928 p. 327.

(152) *V.* p. 134.

certaine incertitude règne au sujet de la portée dudit article (16), les amendements de 1921, ayant été adoptés par l'Assemblée et recommandés par elle aux membres comme directives, mais n'étant pas encore entrés en vigueur. » D'ailleurs, l'Autriche partage en cette matière l'avis de l'Italie. La même incertitude au sujet de l'art. 16 éprouvent encore les Pays-Bas et la Suède. Il n'y a que 2 pays qui sont entrés dans la voie des réalisations : la France et la Tchécoslovaquie. Le gouvernement français a soumis au Parlement une loi (votée déjà en ce moment par la Chambre des Députés) sur l'organisation de la Nation en temps de guerre. L'al. 3 de l'art. 24 du projet est ainsi conçu : « Dans le cadre du Pacte de la S. D. N. et en application de ses dispositions, notamment de ses art. 10, 11 (al. 1^{er}), 13 (al. 4), 16 et 17 (al. 4), le Gouvernement peut, dès le temps de paix, par décret rendu au conseil des Ministres et sans qu'ait été nécessairement décrétée la mobilisation, ordonner, sur la proposition du Ministre des Affaires Etrangères, les mesures économiques et financières prévues par ces articles ». La Tchécoslovaquie a par la loi du 26 avril 1923 autorisé le gouvernement à procéder par voie de décret à l'application des mesures de contrainte économique prévues par l'art. 16 du Pacte de la S. D. N.

*
**

Le *Conseil*, dans sa 45^e session du 13 au 17 juin 1927, décide de communiquer aux Etats membres les réponses survenues. La résolution 7 *a* soumise aux Comités économique et financier n'est pas discutée ; la résolution 7 *b* fait l'objet d'un rapport du Comité financier. Le Conseil décide sa soumission aux Etats membres. Ce rapport (153) soutient comme « seule base pratique le système consistant à aider un pays victime d'agression qui pourrait éprouver quelques difficultés à emprunter isolément, en associant les membres de la Société à ces opérations financières ». Ce système comporte en outre un mécanisme de garanties et de garanties supplé-

mentaires. Quant à la résolution 7 *c*, elle fait l'objet d'un rapport du Secrétaire général au Conseil (154). Ce rapport formule la question du Conseil d'une manière plus détaillée dans les termes suivants : « dans quelle mesure est-il possible, pour les membres de la Société, autres que l'Etat attaqué par la puissance en rupture de Pacte, d'appliquer, sans recourir à la guerre, les sanctions économiques envisagées par l'art. 16, en particulier au moyen du blocus maritime, sans violer les droits qui appartiennent, en vertu du Droit international : *a*) — à l'Etat en rupture de Pacte lui-même ; *b*) — aux autres membres de la Société ; *c*) — aux tierces Puissances ? »

Le rapport se propose donc d'étudier ces trois cas distincts. Avant de le faire, il formule les considérations que voici : « Au point de vue juridique l'existence d'un état de guerre entre deux Puissances dépend de leurs intentions et non pas de la nature de leurs actes. En conséquence, des mesures de coercition, si rigoureuses soient-elles, qui ne sont pas destinées à créer un état de guerre et qui ne sont pas considérées par la Puissance à laquelle elles sont appliquées comme créant un état de guerre, n'instituent pas, juridiquement, des rapports de belligérants entre les Puissances intéressées. Tel serait encore le cas, semble-t-il, même si, dans l'éventualité indiquée comme possible à la rubrique *c*) — ci-dessous, de tierces Puissances estiment nécessaire de régler leur propre conduite d'après le point de vue suivant lequel un état de guerre existe. Le droit international ne comporte aucune règle générale, aux termes de laquelle l'application des sanctions économiques créerait automatiquement un état de guerre. »

Quant aux rapports entre les membres qui appliquent les sanctions et l'Etat en rupture de Pacte (rubrique *a*), étant donné que « le droit international ne considère pas comme illégale la conclusion ou l'application de traités d'alliance défensive qui implique le recours à la guerre, par toutes les parties, contre l'Etat qui attaque l'une d'entre elles » il semble « à fortiori qu'aucune illégalité n'est commise vis-à-

(154) A 14 1927, V. pp. 83 et suiv. ; J. O. 1927, p. 834 et suiv.

vis de l'Etat agresseur en convenant d'aider l'Etat attaqué au moyen des mesures qui ne comportent pas le recours à la guerre ou en employant effectivement les dites mesures. On peut ajouter que les dispositions du Pacte peuvent prétendre à un degré de légitimité plus élevé que tout traité ordinaire d'alliance défensive, étant donné qu'elles constituent des obligations réciproquement assumées à l'égard les uns des autres par la grande majorité des Etats avec le seul objet, d'assurer le règlement pacifique des différends internationaux. « Il résulte de cette opinion que l'Etat agresseur n'a pas légalement le droit d'exiger que les membres de la Société aient formellement recours à la guerre contre lui avant d'adopter l'une quelconque des diverses sortes de mesures économiques prévues par l'art. 16. L'Etat agresseur, à moins que ce ne soit un Etat non membre qui n'a pas accepté les obligations du Pacte, est légalement obligé de considérer toute application des sanctions de l'art. 16, si sévères qu'elles soient, qui est faite sans recours à la guerre, comme compatible avec le maintien d'un état de paix entre lui-même et les Membres de la Société qui appliquent les sanctions. Le dit argument repose sur cette considération que l'Etat agresseur a convenu qu'une violation du Pacte, telle que celle qu'il a commise, doit avoir pour résultat l'application des sanctions qui lui est faite ». Et si l'Etat fautif recourait à la guerre contre les Etats qui appliquent les sanctions, il ne ferait que commettre une nouvelle illégalité. « Le fait, toutefois — poursuit le Secrétaire Général — qu'une guerre a été illégalement entreprise n'affecte pas, dans l'état actuel du droit international, les droits de belligérant en tant que tel. En conséquence, la question d'observer certaines limitations dans les mesures prises semble être une question de politique et non du droit ». Mais, même si l'Etat agresseur recourt à la guerre contre les Etats appliquant les sanctions, ceux-ci pourraient continuer de refuser à se considérer « comme étant formellement en guerre avec l'Etat agresseur. Leur attitude serait évidemment dictée par la marche des événements, les nécessités de leur propre défense et les exigences de leur politique commune ».

Quant aux « rapports entre les Membres de la Société eux-

mêmes » rubrique (b), il faut distinguer ceux qui appliquent les sanctions de ceux qui ne le font pas. Le Secrétaire Général émet l'opinion que « L'Etat Membre, tout en ayant le droit de décider en ce qui le concerne, s'il s'est produit une violation du Pacte qui justifie l'application de l'art. 16 et l'oblige à appliquer ledit article, est tenu, en sa qualité de partie à l'article, de reconnaître aux autres Etats membres le droit de considérer, pour leur part, qu'il y a eu violation du Pacte et d'interrompre les communications entre l'Etat coupable et les nationaux et territoires de tous les autres Etats, y compris ceux dudit Membre lui-même. Toutefois, le Membre qui refuse d'appliquer les sanctions s'expose à des pertes sans avoir droit à l'assistance des autres Etats membres, et il court le risque, en remplissant son devoir juridique, c'est-à-dire en acquiesçant aux mesures qui affectent ses propres nationaux et son territoire, d'encourir l'hostilité de l'Etat en rupture de Pacte ». En conclusion, « l'application rigoureuse des sanctions économiques de l'article, sans recours à la guerre, est possible sans violer les droits des Membres qui appliquent les sanctions, ni probablement des Membres qui n'estiment pas que le Pacte ait été violé ». Quant aux stipulations de traités valables en temps de paix et de nature à favoriser l'Etat agresseur, les Etats membres sont, en vertu de l'art. 20 du Pacte, obligés à ne pas s'en tenir.

Quant à la situation des « Tierces Puissances » (rubrique c) c'est-à-dire des « Etats qui ne sont pas parties à l'agression (recours à la guerre) provoquant la sanction et qui ne sont pas Membres de la Société », l'application des sanctions économiques soulève « les questions juridiques les plus délicates, notamment si les sanctions sont appliquées sans déclaration d'un état de guerre avec l'Etat agresseur ». Les Membres de la Société, en appliquant les sanctions, doivent d'une part respecter intégralement les droits des tierces puissances, d'autre part remplir une obligation conventionnelle « ayant pour objet le maintien de la Paix du Monde ». On est donc en droit de penser que, le cas échéant, les Tierces Puissances, si l'on n'obtient pas leur coopération sous une forme active, n'adopteront pas la même conception « que celle que l'on

pourrait s'attendre à leur voir adopter dans le cas d'une guerre ou d'un recours à des mesures de pression économiques sans déclaration de guerre de la part d'un Etat ou d'un groupe d'Etats recherchant leurs intérêts individuels contre un autre Etat ou d'autres Etats ». On peut l'espérer d'autant plus que les tierces Puissances seront elles-mêmes intéressées au maintien de la Paix. Mais si la tierce Puissance revendiquait « jusqu'au dernier tous les droits qu'elle peut fonder sur le droit international tel qu'il existait avant le Pacte », il faut distinguer entre *a*) les mesures prises par le Membre de la Société dans les limites de son propre territoire et à l'égard de ses propres nationaux et *b*) les mesures applicables en dehors de la juridiction territoriale de l'Etat Membre de la Société. Quant aux premières (*a*) « il ne semble pas que la tierce Puissance ait juridiquement le droit d'élever des objections, au cas où le Membre de la Société aurait pris à l'égard des nationaux de l'Etat agresseur, dans la mesure où ceux-ci résidaient où exerçaient leur activité sur son propre territoire, des dispositions interrompant leurs relations avec le territoire ou les nationaux de la tierce Puissance. Les mesures de ce genre seraient, en effet, prises par le Membre de la Société, dans l'exercice de sa souveraineté territoriale ». La fermeture des frontières à toute communication avec l'Etat agresseur ne viole non plus « aucun des droits que la tierce Puissance possède en vertu des principes généraux du droit international ». Pour qu'elles ne violent pas des conventions particulières, il importe à inscrire dans tous les traités des dispositions réservant les droits et obligations découlant du Pacte pour les Membres de la Société. Il n'y a que la seule « revendication concernant le droit d'intervenir, en ce qui concerne les navires de la tierce Puissance traversant les eaux territoriales de l'Etat Membre », qui soit susceptible d'être considérée par la tierce Puissance comme contraire au droit reconnu de passage inoffensif dans les dites eaux. » Quant aux dernières mesures (*b*), « si l'état de guerre a été déclaré par les Membres de la Société contre l'Etat agresseur, aucune difficulté. Mais si les Etats membres recourent au Blocus pacifique, « il semble que l'on puisse conclure légitimement de la pratique et de la doctrine du droit interna-

tional avant la guerre de 1914-1918, qu'un tel Blocus, imposé en application de l'art. 16 du Pacte et observant certaines conditions et limites, constituerait une mesure dont la validité juridique devait être reconnue par les tierces Puissances ». La notification et son caractère effectif devraient être semblables à un Blocus en temps de guerre. « Le blocus donnerait le droit non pas de confisquer, mais de séquestrer les navires (avec leurs cargaisons) de l'Etat bloqué qui essaieraient de franchir ce blocus, les dits navires et cargaisons étant, en fin de compte, restitués sans indemnité à leurs propriétaires. Il semblerait, en outre, que les tierces Puissances ne seraient pas légalement fondées à lever des objections contre l'application du blocus, avec les conséquences suggérées aux navires et cargaisons des Etats Membres de la Société, qu'il s'agisse ou non des Etats appliquant les sanctions ». Mais quelle attitude prendre à l'égard des navires et cargaisons des tierces Puissances ? Le droit international d'avant-guerre leur permet de franchir le blocus et par là, de diminuer son efficacité. Le Secrétaire Général envisage donc les trois possibilités suivantes : 1°) les tierces puissances acquiescent à l'application du blocus pacifique en ce qui concerne leurs propres navires ; 2°) le refus de tierces Puissances de reconnaître la légitimité d'un blocus pacifique avait entraîné la déclaration officielle d'un état de guerre, en vue de conférer aux Puissances appliquant le blocus les droits des belligérants. On pourrait donc recourir à la déclaration de guerre ; 3°) les tierces Puissances traiteraient les Etats appliquant le blocus comme des belligérants, « afin de pouvoir, vis-à-vis d'eux, exercer les droits et assumer les responsabilités d'un neutre et de se protéger contre des accusations possibles de violation de neutralité de la part de l'Etat en rupture de Pacte ». Mais ni l'éventualité énoncée sous 2) ni celle énoncée sous 3) « n'impliquerait d'hostilités par les armes de la part des Etats Membres de la Société contre l'Etat en rupture de Pacte, ou ne les empêcherait de signifier clairement à ce dernier Etat, en tout temps, qu'ils sont pleinement disposés à assurer le règlement pacifique immédiat des questions en litige ».

Ce rapport n'est pas examiné par le Conseil, mais confié à l'étude des Gouvernements.

*
* *

Le *Conseil* dans sa 46^e session examina (le 8 septembre) la question de l'assistance financière aux victimes d'une agression. De la très brève discussion, il ne faut retenir que la déclaration de Sir Austin Chamberlain, délégué de l'Empire Britannique. Tout en accueillant favorablement le projet de la Finlande, il tient à remarquer que les lourds engagements financiers que comporterait l'adoption de ce projet ne pourraient être assurés par l'Empire Britannique que si une Convention générale de réduction des armements était adoptée par les Membres de la S. D. N. en même temps que ce projet.

*
* *

La huitième Assemblée siège du 5 au 27 septembre 1927. Le résultat de ces travaux s'exprime en des résolutions déclarant que « toute guerre est et demeure interdite » (155) ; que « tous les moyens pacifiques doivent être employés pour le règlement de différends de quelque nature qu'ils soient, qui viendraient à s'élever entre les Etats » et « que les Etats membres de la S. D. N. ont l'obligation de faciliter de tous leurs moyens la réunion rapide du Conseil en cas de crise » (156). L'Assemblée invite, en conséquence, les Etats Membres à prendre à l'avance toutes les mesures utiles pour obtenir ce résultat. La proposition finlandaise d'entr'aide financière aux Etats victimes d'agression est déclarée d'importance pour contribuer à « l'organisation de la sécurité indispensable pour aboutir au désarmement général » (157). L'Assemblée recommande en outre le développement progressif de l'arbitrage et de « la préparation systématique des moyens employés par les Organes de la S. D. N. pour mettre les Membres de la Société en mesure

(155) Actes de la 8^e Assemblée, séances plénières p. 105.

(156) Actes de la 8^e Assemblée, séances plénières p. 177, résolution III.

(157) *ibid.*, résolution IV.

d'exécuter les obligations leur incombant en vertu des différents articles du Pacte » (158). Le Conseil est invité à demander aux Etats des renseignements sur « des mesures qu'ils seraient prêts à prendre sans préjudice des obligations du Pacte, pour appuyer les décisions ou recommandations du Conseil dans le cas d'un conflit se produisant dans une région déterminée, chaque Etat indiquant que, dans tel ou tel cas, soit toutes ses forces, soit telles de ses forces militaires, navales ou aériennes pourraient intervenir immédiatement dans le conflit pour appuyer les décisions ou recommandations du Conseil (159) ».

*
* *

A la 49^e session du Conseil, (du 5 au 10 mars 1928), M. Titulesco rapporte sur « l'étude des relations économiques et financières des divers Etats en vue de l'application éventuelle de l'article 16 du Pacte » (160) étude faite en vertu de la résolution 7 a du 8 décembre 1926 par les Comités économique et financier de la S. D. N. Le premier établit une distinction entre la documentation de caractère international et de caractère national. Le Conseil devrait disposer en tout temps de la documentation internationale, suffisante à apprécier « aussi bien les ressources pour lesquelles un pays est dépendant de l'étranger que celles dont il dispose sur son propre territoire ». Dans l'éventualité prévue par l'art. 16, le Conseil devra disposer aussi d'une documentation de caractère national. « Le Comité économique est d'avis que chaque Gouvernement devrait être à même, à tout moment de fournir une documentation de ce genre appropriée tant aux circonstances qu'envisage l'art. 16 qu'aux études communes que les organismes de la Société pourraient décider d'entreprendre en vue de ces circonstances ». Le second Comité recommande que « les Etats membres soient invités à s'engager, outre l'exécution des obligations pacifiques qui leur incombent directement en vertu de

(158) *ibid.*, résolution V.

(159) *ibid.*, résolution V.

(160) *J. O.* 1928, pp. 513 à 515, et p. 379.

l'art. 16, à mettre à la disposition de la Société, le cas échéant, les renseignements économiques et financiers qu'ils possèdent et qui ont trait à la crise particulière envisagée, ainsi que les avis et le concours des experts compétents, afin d'aider la Société dans ses efforts pour coordonner, comme il convient, les mesures prises par les différends Etats membres ». Le Conseil prend acte de ces travaux.

*
* *

Dès maintenant c'est le *Comité d'arbitrage et de sécurité*, institué par la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement le 30 novembre 1927, qui s'occupera du problème des sanctions.

Ce Comité tient sa première session en décembre 1927, sa deuxième du 20 février au 7 mars 1928 et sa troisième du 27 juin au 4 juillet 1928. A la suite de cette session un rapport est publié (161). Il expose les travaux et fait connaître les textes établis par le Comité. Ces textes sont (162) :

(3°) *Modèle de traités de non agression et d'assistance mutuelle* :

L'article premier de ces traités engage chacune des parties contractantes à ne se livrer à aucune attaque ou invasion et à ne recourir en aucun cas à la guerre contre une autre Partie contractante « exception faite 1° de l'exercice du droit de légitime défense, c'est-à-dire de s'opposer à une violation de l'engagement pris dans l'alinéa premier ; 2° d'une action en application de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. ; 3° d'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou le Conseil de la S. D. N. ou en application de l'art. 15, alinéa 7 du Pacte de la S. D. N., pourvu que, dans ce dernier cas, cette action soit dirigée contre l'Etat qui, le premier, s'est livré à une attaque ». Les autres dispositions prévoient le règlement pacifique des conflits. Le Modèle D (163) prévoit

(161) *J. O.* 1928, pp. 1144 à 1218.

(162) Nous ne citons que ceux d'une importance capitale pour notre sujet.

(163) *J. O.* 1928 pp. 1179 à 1184.

également des sanctions : Si une partie contractante « refuse de se conformer aux méthodes de règlement pacifique stipulées dans le présent Traité ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire et commet une violation de l'art. 1^{er} » (art. 4 alinéa 1^{er}), le Conseil de la S. D. N., après avoir constaté une telle violation, « donnera, sans délai, avis aux Puissances signataires du présent Traité et chacune d'elles s'engage à prêter, en pareil cas, immédiatement son assistance à la Puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé » (art. 3) Mais si un Etat « sans commettre une violation de l'article premier refusait de se conformer aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire, l'autre partie saisirait le Conseil de la S. D. N., qui proposerait les mesures à prendre ». Les Puissances signataires « se conformeront à ces propositions » (art. 4, alinéa 2).

IV^e Résolution au sujet du Mémoire sur les articles 10, 11 et 16 du Pacte (164).

Elle prend pour base le *mémoire* que M. Rutgers avait fourni à ce sujet au Comité et les discussions qui ont suivi le dépôt du *mémoire* à la deuxième session du Comité.

M. Rutgers (165) avait examiné les articles 10, 11 et 16 du point de vue de « la préparation systématique des moyens employés par les organes de la S. D. N., pour mettre les Membres de la Société en mesure d'exécuter les obligations qui leur incombent en vertu des différents articles du Pacte ». Il énumère comme critères d'agression : « 1^o) l'envahissement du territoire d'un Etat par les troupes d'un autre Etat ; 2^o) L'attaque de grande portée d'un Etat sur les frontières d'un autre Etat ; 3^o) L'attaque par surprise, par voie aérienne, faite par un Etat sur le territoire d'un autre Etat, à l'aide de gaz toxiques ». Comme éléments d'appréciation pour la détermination de l'agresseur, peuvent servir :

(164) *ibid.*, pp. 1194.

(165) Le texte du *Mémoire* se trouve dans les Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement, série VI, pp. 142 à 158.

« *a*) — Exécution par un Etat d'une mobilisation industrielle et économique, soit directement sur son propre territoire, soit par des personnes ou sociétés interposées sur territoire étranger ; *b*) — Mobilisation militaire clandestine entreprise par la formation et l'emploi des corps irréguliers ou par telle proclamation d'un état de danger de guerre qui serait le prétexte d'un commencement de mobilisation ; *c*) — Offensive aérienne, chimique ou navale, déclenchée par l'une des parties contre l'autre ; *d*) — Présence de forces armées de l'une des parties sur le territoire de l'autre ; *e*) — Refus des parties de retirer leurs forces armées derrière une ligne ou les lignes indiquées par le Conseil ; *f*) — Une politique agressive nettement établie d'une des parties contre l'autre et le refus éventuel de cette Partie de soumettre l'objet du différend à la recommandation du Conseil ou à la décision de la C. P. J. I., et d'accepter la recommandation ou la décision qui aurait été formulée ». De même peuvent servir de critères d'agression pour le déclenchement des mesures à prendre en vertu de l'art. 10 « la violation de certains engagements tels que le refus de soumettre un différend au règlement pacifique prévu, ainsi que la non-observance de restrictions d'ordre militaire que l'on a acceptées », ou la violation des zones démilitarisées.

L'action du Conseil en vertu de l'article 11, selon M. Rutgers « l'expression par excellence des principes de la Société », est plutôt politique que juridique. Mettant « le plus en relief les facteurs moraux et la solidarité des Membres de la Société », il accorde aux organes de la Société (Assemblée et Conseil) un champ vaste et indéfini d'application. C'est l'article qui reste applicable « lorsque la procédure de l'art. 15 a été épuisée », soit que le Conseil n'arrive pas à recommander une solution à l'unanimité soit que sa recommandation unanime « est repoussée par l'une des parties ou par les deux parties », soit que « le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de l'une des parties. » La S. D. N., peut prendre toutes mesures conservatoires en vertu de cet article. Mais, « si malgré toutes les mesures recommandées par le Conseil en vertu de

l'art. 11, le recours à la guerre se produit », cette activité permet au Conseil de déterminer l'Etat agresseur.

Tandis qu'on avait auparavant soutenu ne pouvoir appliquer l'art. 16 qu'en vertu des hypothèses prévues aux articles 12, 13 et 15, l'étude des problèmes du désarmement et de la sécurité fait ressortir la nécessité d'application de l'art. 16 dans le cas où les efforts tentés en vertu de l'art. 11 échouent. Car si le maintien de la Paix est le but suprême de la S. D. N., le Code pénal du Pacte doit être applicable aux Etats qui la troublent.

L'analyse de l'art. 16 fait par M. Rutgers comporte l'histoire de la question. Il précise notamment qu'on ne peut pas attribuer force de loi aux résolutions de 1921, « dans la mesure où (elles) ne sont pas compatibles avec l'art. 16 tel qu'il existe ». Quant à l'interprétation de cet article, M. Rutgers voit « un certain danger à fixer dans des formules immuables les mesures qu'on pourrait prendre en vertu de ces textes », car « pour exécuter les obligations que l'art. 16 contient, la décision des Etats ne dépendrait pas, si jamais la question se présentait d'interprétations, quelque autorité qu'elles puissent posséder, ni de déductions juridiques », mais de « l'esprit de responsabilité et de solidarité » des Etats. Quant aux critères servant d'éléments d'appréciation pour la détermination de l'agresseur, M. Rutgers rappelle les observations faites sur l'art. 10.

La préparation de l'exécution de l'art. 16, c'est-à-dire la préparation « d'une action dont on espère qu'elle ne se réalisera jamais », se conçoit sous deux formes différentes. « La préparation pourrait consister en des mesures spéciales qui s'appliqueraient à des situations déterminées. Toutes les éventualités seraient envisagées. Elle pourrait aller jusqu'à l'élaboration de plans de campagne pour les cas d'agression. D'autre part, elle pourrait être également générale et viser à créer une situation qui permettrait d'avoir confiance en l'efficacité des organes de la Société et en la bonne volonté des Membres d'accomplir leurs devoirs, si l'application de l'art. 16 était nécessaire. » M. Rutgers voudrait s'orienter dans ce dernier sens. « A l'encontre de la préparation spéciale, la préparation générale ne comporte pas le danger

de faire surgir des conflits en les imaginant ». La préparation des sanctions militaires, — continue le mémorandum — ne paraît pas favorable au développement de la confiance mutuelle entre les Etats membres de la Société des Nations, si, en même temps, ne sont pas organisées des procédures pacifiques propres à régler tous les différends internationaux et si, en outre, n'existe pas une entente générale sur la réduction et la limitation des armements ». D'ailleurs, selon l'auteur, la question de l'application des sanctions « ne se posera pas devant le Conseil et les Membres, sans que le Conseil ait eu à s'occuper auparavant du conflit en vertu de l'art. 11 et des articles analogues ». L'établissement d'un Code de procédure rigide n'est pas opportun à ses yeux. Néanmoins, l'assistance financière accordée aux Etats victimes d'une agression, semble nécessaire pour la simple raison qu'elle pourrait être utilisée par le Conseil pendant son activité en vertu de l'art. 11. « Faire entrevoir » aux Membres de la Société la possibilité d'une aide financière et même leur « donner dans ce sens des promesses, serait une affirmation de la solidarité des Membres de la Société avec celui des Etats qui serait éventuellement attaqué, serait une démonstration anticipée de leur détermination à agir pour maintenir les principes du Pacte ».

M. Rutgers tient donc à renforcer les tendances du rapport de M. de Brouckère. Même l'assistance à accorder aux victimes d'une agression devient un moyen préventif contre la guerre. Dans la discussion, le côté politique de ces articles fut fortement souligné. La résolution finalement adoptée par le Comité d'arbitrage et de sécurité, approuve les idées du rapporteur, en prenant « acte des suggestions du mémorandum relatives à l'art. 16. »

7° — *Modèle de traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre, accompagné d'une note introductive et d'une résolution* (166). Au cours de la 2^e session du Comité d'arbitrage et de sécurité, la délégation allemande avait présenté un ensemble des suggestions destinées à renforcer les moyens de prévenir la guerre. Après un mémorandum, étu-

diant ces suggestions, élaboré par M. Rolin Jacquemyns, le Comité elabora à sa 3^e session un « Modèle de traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre », à soumettre à l'Assemblée. Par ce traité, les signataires s'engageraient « à accepter et à mettre à exécution des recommandations provisoires du Conseil ayant trait à l'objet même du litige et tendant à prévenir toutes mesures des parties susceptibles d'avoir une répercussion préjudiciable à l'exécution d'un arrangement à proposer par le Conseil » (art. 1), « à s'abstenir de toutes mesures susceptibles d'aggraver ou d'étendre le différend » (art. 2), « à se conformer, pour le cas où des hostilités seraient déjà engagées sans que toutefois, selon l'avis du Conseil, les possibilités d'un arrangement pacifique aient été épuisées, aux recommandations que le Conseil leur adresserait pour la cessation des hostilités en prescrivant notamment le retrait des forces qui auraient pénétré dans le territoire d'un autre Etat ou dans une zone démilitarisée en vertu des traités internationaux, et, en général, en les invitant à respecter leurs souverainetés respectives, ainsi que les obligations assumées concernant les zones démilitarisées », (art. 3), de « se prêter (si des hostilités étaient déjà engagées) à toute action que déciderait le Conseil à l'effet de veiller à l'observation et à l'exécution des mesures qu'il aurait recommandées, conformément à l'article 3 » (art. 4) et « à agir dans les cas visés aux art. 3 et 4, en conformité avec les recommandations du Conseil qui auraient recueilli l'unanimité des voix, à l'exclusion des représentants des parties engagées dans les hostilités ».

Le cours de ces travaux est interrompu par un événement d'une importance historique: la signature du pacte Briand-Kellogg (Pacte de Paris).

§ 5. — Le Pacte de Paris et le Problème des Sanctions.

L'événement a lieu le 27 août 1928. C'est au Salon d'horloge du Quai d'Orsay que le Pacte de Paris, appelé couramment Pacte Briand-Kellogg est signé. Il entre en vigueur le 25 juillet 1929.

Dès 1927, M. Briand avait proposé aux Etats-Unis d'Amérique de conclure avec la France un traité de renonciation réciproque à la guerre considérée comme instrument de politique nationale. L'opinion publique américaine s'empare de la proposition française. Le professeur Shotwell élabore un projet de traité (167). Le projet envisage la renonciation à la guerre, à l'attaque et à l'invasion (art. 1^{er}). Le recours à la force n'est permis qu'en deux hypothèses :

1° — En l'exercice du droit de légitime défense, c'est-à-dire de résistance « à la violation de l'engagement contenu dans l'article 1^{er}, pourvu que la partie attaquée offre immédiatement de se soumettre aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire ».

2° — en « l'action des Etats-Unis d'Amérique en accord avec sa politique traditionnelle, au sujet du Continent américain, pourvu que les Etats-Unis s'emploient de tout leur effort à obtenir qu'une dispute entre une puissance américaine et une autre non américaine soit soumise à un arbitrage ou à la conciliation ». L'art. 3, de la plus haute importance, a la teneur suivante : « En vue du progrès de la paix universelle parmi les nations, les H. P. C., sont d'accord : que dans l'éventualité de la rupture d'un traité ou Covenant pour l'arrangement pacifique obligatoire des différends internationaux autre que ce Covenant, chacune d'elles s'engage à ne pas aider ou soutenir la puissance, qui aura rompu le traité. Dans le cas où la puissance qui aurait rompu le traité serait l'une des H. P. C., l'autre partie recouvrerait sa pleine liberté d'action vis-à-vis d'elle. Des mesures à prendre en ce cas seront déterminées, en ce qui regarde les Etats-Unis d'Amérique par l'action de leur propre gouvernement, en ce qui regarde les autres signataires, en accord avec ses obligations fixées par les traités existant ».

M. Shotwell, s'inspirant des accords de Locarno, propose donc la mise hors la loi de la guerre, de l'attaque et de l'invasion en n'admettant le recours à la force qu'en cas de légitime défense et en application de la doctrine de Monroë.

(167) Le texte se trouve dans l'Esprit international 1927, p. 399.

Quant aux sanctions, elles sont négatives ; c'est-à-dire les Etats s'abstiennent d'aider l'agresseur. Mais comme le Pacte de la S. D. N., et les traités de Locarno restent en vigueur pour les Etats parties à ces traités, l'efficacité des sanctions paraît renforcée. Car les Etats-Unis devront obligatoirement s'abstenir d'aider l'infracteur des engagements internationaux et pourront éventuellement prendre des mesures contre lui.

Le Pacte définitif (168), tel qu'il est issu des négociations diplomatiques, sans atteindre le degré de sécurité du plan Shotwell, n'est pas pour cette raison de moindre importance. La guerre « considérée jadis comme de droit divin et demeurée dans l'éthique internationale comme une prérogative de la souveraineté » (169) est solennellement condamnée. On renonce à elle « en tant qu'instrument de politique nationale » dans les relations mutuelles des Etats signataires (art. 1) et on s'oblige en même temps de ne jamais rechercher « la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être », que par des moyens pacifiques (art. 2). Avec raison, M. Briand a-t-il pu dire, que ce fait « marque une date nouvelle dans l'histoire de l'humanité » (170) La guerre, instrument de politique nationale, c'est-à-dire la guerre « dans la forme la plus spécifique et la plus redoutable ; la guerre égoïste et volontaire est enfin destituée juridiquement de ce qui constituait son plus grave danger : sa légitimité » (171).

Ce Pacte, dont la haute valeur morale est reconnue par tout le monde, est souvent âprement critiqué en raison du manque de sanctions. Il est vrai que ces trois articles ne prévoient aucune sanction. Mais le préambule énonce une sanction contre toute puissance signataire qui « chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant

(168) Le texte se trouve dans Strupp, *Eléments*, p. 724.

(169) Briand, dans son discours du 27 août 1928, cité d'après Weiss, *Le Pacte général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale*, p. 70.

(170) *ibid.*, p. 68.

(171) *ibid.*, p. 70.

à la guerre » : la « privation du bénéfice du présent » traité. En d'autres termes, l'Etat qui recourt à la guerre ne bénéficie pas de clauses du Pacte Briand-Kellogg. Contre lui, la guerre est permise. Elle revêt alors le caractère de la légitime défense, qui, selon M. Kellogg est un « droit naturel, un droit inhérent à la souveraineté de chaque Etat » (172). Si le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis n'a pas tenu à l'insérer dans le Pacte de Paris, c'est pour la simple raison, que ce droit « est une clause implicite de chaque traité » et qu'il ne considérerait pas être dans l'intérêt de la paix d'insérer dans ce Pacte « une clause juridique de légitime défense, puisqu'il sera bien trop facile à un Etat peu scrupuleux de faire jouer la formule pour la faire cadrer avec la définition qui serait acceptée ». Quant à l'attitude des autres membres de la famille des Nations à l'égard de l'Etat transgresseur et infracteur du Pacte Briand-Kellogg, la neutralité de cœur d'avant-guerre ne leur sera plus possible. Même s'ils ne prennent pas partie pour la victime de l'agression, ils seront obligés de faire une distinction entre les belligérants. Ils devront appliquer ce que l'on a appelé la neutralité bienveillante à l'égard de l'Etat victime de l'agression. Mais la conséquence logique de ce Pacte est certainement l'emploi des sanctions contre l'agresseur. Pour les Etats faisant partie de la S. D. N., ou liés par des accords spéciaux (de Locarno, par exemple), la rupture de ces traités implique en même temps la rupture du Pacte de Paris. Comme la guerre est permise contre l'infracteur de ce Pacte, les Etats liés par le Covenant ou par les accords de Locarno seront obligés de recourir aux sanctions prévues par ces traités antérieurs au Pacte Briand-Kellogg. D'ailleurs, M. Kellogg s'est exprimé à ce sujet comme suit : « le recours à la guerre par l'un des Etats, en violation des traités de Locarno, constituerait également une violation du traité plurilatéral contre la guerre, et les autres signataires du traité contre la guerre se trouveraient ainsi, au point de vue du droit, automatiquement

(172) M. Kellogg, discours au diner annuel de la Société américaine de droit international et dans la note remise le 23 janvier 1928 à la France en réponse aux réserves faites par M. Briand, cité d'après l'Esprit international 1928, pp. 434 à 437 et 592 à 595.

libérés des obligations contenues dans ce traité et seraient libres de remplir leurs engagements de Locarno » (173). Une guerre entreprise avec l'autorisation de la Société des Nations reste toujours permise, car en ce cas, il ne s'agit pas d'une guerre comme instrument de politique nationale, mais bien internationale. C'est ainsi que tandis que les Etats membres de la S. D. N., auront des obligations positives à remplir, les Etats signataires du Pacte de Paris et n'adhérant pas au Pacte de la S. D. N., pourront se contenter d'exposer « le délinquant au désaveu certain » (174) ou de féliciter l'Etat qui « combat pour une juste cause » (175).

Quant aux sanctions, elles sont considérées comme étant des mesures de défense collective : « Puisque la défense individuelle de chaque nation n'est nullement affectée par le nouveau traité — comment — se demande M. Shotwell — pourrait-il affecter la défense « coopérative » internationale, qui ne saurait servir de masque à une politique d'agression comme la défense nationale l'a fait si souvent ? La défense internationale, telle que la prévoit la S. D. N., est bien la défense dans le sens absolu du terme, puisque c'est la défense de la paix elle-même et non la défense des droits nationaux d'un belligérant quel qu'il soit (176) . » Quant à l'attitude des Etats-Unis en cas de violation du pacte de Paris, M. Shotwell déclare que, bien que « le pacte de Paris n'oblige pas juridiquement les Etats-Unis ou toute autre Puissance à participer aux mesures de police qui seraient prises contre l'Etat agresseur », le fait de fournir aux belligérants violateurs du Pacte « les ressources de la guerre et insister sur le droit strict que nous avons de le faire, équivaldrait à nous rendre complices de son agression (177). Dans le même ordre d'idée, il faut signaler que le sénateur Capper a demandé le 10 février 1929 au Sénat américain de voter une résolution ayant pour but d'ajouter des sanctions au Pacte Briand-Kellogg. « Considérant que tout pays, partie au traité plurilatéral pour la

(173) M. Kellogg, même discours.

(174) Briand, discours cité, d'après Weiss. *op. cit.*, p. 70.

(175) M. Kellogg discours cité.

(176) Shotwell, *Renonciation à la guerre*, p. 493.

(177) Shotwell, *Le Pacte de Paris*, pp. 218-219.

renonciation à la guerre, et qui aura recours à la guerre comme instrument de politique nationale dans ses relations avec tout autre partie au Traité se rendra coupable d'une rupture de ses obligations envers les Etats-Unis, » M. Capper propose au Congrès de décider : « Section 1^{re} : que, si jamais le président des Etats-Unis décide et déclare par proclamation qu'un pays a violé le traité plurilatéral de renonciation à la guerre, il sera contraire à la loi, à moins qu'il n'en soit décidé autrement par un Décret du Congrès ou par une proclamation du Président, d'exporter à ce pays des armes, munitions, instruments de guerre ou autres articles pour usage de guerre jusqu'à ce que le Président ait déclaré par proclamation qu'une telle violation a cessé d'exister. Section II : il est déclaré être la politique des Etats-Unis que les nationaux des Etats-Unis ne seront plus protégés par leur gouvernement, s'ils donnent aide et confort à une nation coupable d'avoir violé le Traité. Section III : le Président est requis par la présente d'entrer en négociations avec les autres gouvernements ayant ratifié le dit Traité en y ayant adhéré pour obtenir un accord aux termes duquel les nationaux des gouvernements contractants cesseront d'avoir droit à la protection de leurs gouvernements, s'ils donnent aide et confort à une nation ayant violé le dit Traité (178). » D'ailleurs une neutralité complète des Etats-Unis est estimée « contraire tout ensemble à la logique, à la morale et même au nouveau droit international (179). »

La guerre, exception faite des cas de légitime défense individuelle (nationale) ou coopérative (internationale), est ainsi mise hors la loi. Mais, le fait de violer cette suprême loi internationale n'est sanctionné qu'autant qu'il est en même temps une violation d'autres traités (Covenant, accords de Locarno, etc...) De cette façon sont fermées les fissures du Covenant, admettant la guerre dans certaines hypothèses. Le rapport du Conseil non unanime ne donne aux membres de la S. D. N. « le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice » que par

(178) Cité d'après l'Esprit international, 1929, pp. 299-300. pp.

(179) Politis, *le Pacte de Paris et le problème de désarmement*, p. 535.

voie pacifique. Le recours à la guerre dans ce cas serait en contradiction avec le Pacte Briand-Kellogg. D'autre part, le recours à la guerre contre un Etat refusant d'exécuter une sentence, sans qu'il use de la force, n'est plus admis. Le Pacte de Paris crée donc une situation délicate, en laissant bon nombre de conflits, et justement les plus graves, dépourvus de solution. Supposons même qu'un tribunal international ait pu rendre un jugement. Le recours à la force pour le faire exécuter reste illégal.

Il est néanmoins permis de conclure que le Pacte de Paris a augmenté par sa force morale non seulement la sécurité, mais aussi la valeur des sanctions. La voie est désormais libre au perfectionnement du système des sanctions. Les chances de leur efficacité en cas d'application, se sont accrues. M. Mironesco l'a apprécié en ces termes : (180) « Pour tout Etat membre de la S. D. N. et en même temps signataire du Pacte de Paris, l'article 16 doit s'appliquer dès que cet Etat commet une violation au Pacte de Paris. D'autre part, pour les signataires du Pacte de Paris qui ne sont pas membres de la S. D. N., si l'art. 16 ne saurait créer à leur charge une obligation de faire, il crée pourtant une obligation de ne pas faire, c'est-à-dire l'obligation de ne pas s'opposer aux sanctions prévues par le Pacte de la S. d. N. pour punir la guerre ». Nous dirions que si seulement une partie du monde est obligée de faire la police, l'autre s'est au moins engagée à ne pas s'opposer, et même à appuyer, en bons citoyens de la Société internationale, les gendarmes de l'Ordre international.

§ 6. — Le Problème des Sanctions dès le lendemain du Pacte de Paris jusqu'en 1933.

La 9^e *Assemblée* commence ses travaux le 3 sept. 1928. Elle travaille sous l'influence du Pacte qui vient d'être signé solennellement. M. Procope, ouvrant la 1^{re} séance, déclare voir en lui : « l'expression grandiose de la volonté d'assurer la bonne entente entre les nations, un acte conforme aux

(180) Actes de la 10^e Assemblée, séances plénières p. 105.

principes du Pacte de la S. D. N. » (181) Pour M. Politis, il signifie « une véritable révolution, une révolution dont les infinies conséquences et les multiples répercussions sur la vie des peuples ne peuvent dès maintenant être évaluées (182) ». Et M. Voldemaras propose la mise en harmonie de deux pactes. L'Assemblée adopte en conséquence, le 2 septembre, la résolution suivante : « Reconnaissant que l'acceptation par les membres de la S. D. N. du pacte de renonciation à la guerre dépasse leurs engagements à ce sujet contenus dans le Pacte de la S. D. N. en les complétant et, par suite nécessite des changements au Pacte de la S. D. N. dans ses dispositions fondamentales ; rappelant la résolution de l'Assemblée du 24 septembre 1927 condamnant la guerre d'agression ; prie le Conseil de faire mettre à l'étude le projet des amendements du Pacte de la S. D. N. dans le sens sus-indiqué et de le soumettre à l'adoption de l'Assemblée à sa session prochaine ».

En ce qui concerne les travaux du comité d'arbitrage et de sécurité (concernant l'étude des articles 10, 11 et 16 du pacte) (183), l'Assemblée vote une résolution, consacrant officiellement les méthodes suggérées et proposées par M. de Brouckère d'abord et M. Rutgers ensuite (183 b).

Quant à l'assistance financière à accorder aux Etats victimes d'une agression, la 3^e Commission exprime l'avis de faire de ce plan l'objet d'une convention spéciale. Celle-ci devra accorder l'assistance financière non seulement en cas de guerre proprement dite, mais aussi en cas de menace de guerre, toujours sur décision du Conseil. Car « si l'on voulait, dans chaque cas, réclamer le vote de chacun des Etats garants, on rendrait la convention pratiquement inopérante, parce que le temps qui s'écoulerait pour obtenir tous ces votes serait beaucoup trop long. D'autre part, au point de vue juridique, la 3^e Commission a estimé que rien ne s'opposait à ce que les Etats n'usent pas du droit qui leur est reconnu

(181) Actes de la 9^e Assemblée, séances plénières p. 27.

(182) Actes de la 9^e Assemblée, séances plénières p. 54.

(183) V. pp. 182-185 (183 b). Le texte se trouve dans les Actes de la 9^e Assemblée, séances plénières p. 415. Il y est dit entre autres : « l'Assemblée... prend acte des suggestions relatives à l'art. 16 contenues dans les documents du Comité. »

par l'art. 4, al. 5 du Pacte, d'exiger de participer à toute décision qui les intéresse. Aucun principe qu'on pourrait qualifier d'ordre public n'empêche les Etats de s'engager, dans un cas déterminé, à ne pas réclamer l'exercice de ce droit (184) ». L'Assemblée exprime l'espoir « qu'un projet de convention complet élaboré dans tous ses détails pourra être soumis à l'Assemblée lors de sa 10^e session ordinaire ».

En ce qui concerne le « modèle de traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre » — l'Assemblée « convaincue que son adoption par un grand nombre d'Etats contribuerait à augmenter les garanties de sécurité, le recommande à l'examen des Etats membres ou non de la S. D. N. (185) ».

La même Assemblée recommande aux Etats l'*Acte Général d'arbitrage* (186). Celui-ci contient trois modèles de conventions bilatérales en matière de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire, rendant possible le règlement pacifique de tous les conflits ; des modèles de traité collectif d'assistance mutuelle, de non-agression et de traité bilatéral de non-agression. Le modèle D d'un traité collectif d'assistance mutuelle s'inspire des accords de Locarno en ce qui concerne les sanctions. L'Acte Général est entré en vigueur le 16 août 1929. Il marque une nouvelle étape dans l'évolution de la justice internationale. Les dispositions du Pacte de la S. D. N., des accords particuliers et des accords d'assistance mutuelle peuvent être appliquées en cas de non-exécution des sentences rendues en vertu de cet Acte.

*
* *

La 10^e Assemblée a à examiner « le projet de convention d'assistance financière », élaborée par le Comité financier (187). Celui-ci a pour objet de créer une organisation grâce à laquelle le Conseil de la Société, saisi en

(184) Actes de la 9^e Assemblée. séances plénières, pp. 101-102.

(185) Actes de la 9^e Assemblée, séances plénières, pp. 117.

(186) Le texte se trouve dans Strupp : *Eléments*.

(187) Actes de la 10^e Assemblée, séances plénières, pp. 214-216.

vertu du Pacte, pourra organiser l'octroi d'une assistance financière à des membres de la Société impliqués dans une guerre ou dans une menace de guerre. Il tend « à assister un Membre en faveur duquel la Société aura décidé d'appliquer la Convention et de raffermir son crédit par la garantie de tous les autres Membres ». La Convention prévoit un emprunt émis par la voie ordinaire sur le marché monétaire. Cet emprunt contracté par l'Etat lui-même sera engagé par la garantie générale de ses recettes. « Il y sera assisté par l'aide morale et matérielle d'une garantie internationale que fourniront sous les auspices de la Société les autres signataires de la Convention. Cette garantie s'appliquera au service intégral de l'emprunt ».

Des divergences de vue apparaissant, la résolution du 24 septembre 1929 pria le Conseil de rédiger le texte complet et de le communiquer aux Gouvernements (188).

Plus intensifs ont été les travaux de cette Assemblée, en ce qui concerne la *mise en harmonie des deux pactes*. M. Mac Donald, Stauning et Hymans en font allusion dans leurs discours. M. Cornejo (Pérou) est très explicite : « Le Pacte Kellogg est le « Tu ne tueras pas » de l'Ancien Testament. Il faut trouver l'Evangile qui cristallisera cette condamnation de la haine en sentiment de fraternité et de coopération (189) ». M. Henderson, dans un discours magistral, montre les lacunes du Pacte de la S. D. N. que le Pacte de Paris a comblées et pose la question suivante : « Est-il concevable que nous puissions laisser subsister, dans notre Constitution, ce droit à la guerre privée, qui a été rendu désuet par le nouvel instrument que presque tous, ici, nous avons accepté (190) ». Et il propose : « de procéder à un nouvel examen des articles 12 et 15 du Pacte (191). » M. Mironesco (192) demande la mise en harmonie de ces 2 pactes. Il est d'avis que « l'art. 16, édicté en prévision de la guerre interdite par le

(188) Le texte de la résolution se trouve : Actes de la 10^e Assemblée, séances plénières, p. 163.

(189) Actes de la 10^e Assemblée, séances plénières p. 45.

(190) Actes de la 10^e Assemblée, séances plénières, p. 59.

(191) Actes de la 10^e Assemblée, séances plénières p. 60.

(192) Actes de la 10^e Assemblée. séances plénières, p. 105.

Pacte de la S. D. N. », n'est pas applicable en cas d'une violation du Pacte de Paris qui n'est pas en même temps une violation des dispositions du Pacte de la S. D. N. « Cette situation doit être éclaircie. La délégation roumaine est d'avis que pour tout Etat membre de la S. D. N. et en même temps signataire du Pacte de Paris, l'art. 16 doit s'appliquer dès que cet Etat commet une violation du Pacte de Paris. »

A la première Commission, Sir Cecil Hurst développe l'idée de modifier les art. 12 et 15 pour harmoniser les deux pactes. M. Cornejo voudrait pousser les modifications du Pacte de la S. D. N. plus loin encore. M. Cohn (Danemark) remarque (193) « qu'il est nécessaire d'interdire la guerre comme telle » et qu'il est « inutile et vain de faire une distinction entre les guerres légales et illégales, entre les guerres d'agression et les guerres défensives, de retenir les idées de crime, de culpabilité ou de responsabilité en cette matière. Ce sont là des conceptions du droit pénal national qui ne s'adaptent guère aux relations entre les Etats. » Quant aux modifications à apporter au Pacte de la S. D. N., le Danemark, considérant que la modification des art. 12 et 15, signifierait une extension considérable de l'application des sanctions, ne peut admettre cette extension qu'en ce qui concerne les « sanctions économiques et politiques prises en vertu de l'art. 16, car la délégation danoise est d'avis que dans tous les cas la guerre doit être combattue d'une façon aussi efficace que possible. Mais il en est autrement à l'égard des sanctions militaires de cet article. Le Danemark a toujours nourri certains doutes quant aux sanctions militaires de l'art. 16. Il y voit une réminiscence du droit de guerre ancien et les considère comme contraires à la grande idée fondamentale du Pacte sur le désarmement et sur la conservation de la Paix. Ces sanctions sont également contraires à l'esprit du Pacte Kellogg. » D'autre part, le Danemark est d'avis qu'il n'y a pas nécessité absolue de modifier le Pacte de la S. D. N. « Pour les Membres de la S. D. N. qui ont également accepté le Pacte Kellogg, ce dernier, étant la convention la plus récente, doit passer avant les règles du

(193) Actes de la 10^e Assemblée C. I. p. 29.

Pacte de la S. D. N. lorsqu'il y a contradiction. Or, en laissant les choses telles qu'elles sont, les règles du Pacte Kellogg resteraient applicables dans toute leur étendue, les lacunes dans le système du Pacte de la S. D. N. seraient comblées, mais pourtant le système des sanctions du Pacte de la S. D. N. conserverait son domaine limité actuel. » M. Raestad (Norvège) se rallie en ce qui concerne les sanctions, aux conclusions du délégué danois (194). Enfin la 1^{re} Commission adopte le principe de mettre en harmonie les deux Pactes sans pouvoir se mettre d'accord sur un texte. L'Assemblée, après avoir entendu le lumineux rapport de M. Pierre Cot, invite le Conseil à nommer un Comité de 11 membres, chargé « de présenter un rapport sur les amendements qui seraient nécessaires d'apporter au Pacte de la Société pour le mettre en harmonie avec le Pacte de Paris (195). »

*
**

Le *Comité des Onze* tient ses réunions du 25 février au 5 mars 1930. Il propose (196) des amendements au préambule et aux articles 12 (parag. 1^{er}), 13 (parag. 4), 15 (parag. 6 et 7) du Pacte, et l'addition d'un parag. 7 *bis* à l'art. 15. Les textes proposés sont :

a) — Au préambule : « Il importe d'accepter l'obligation de ne pas recourir à la guerre ; »

b) — A l'art. 12, parag. 1^{er} : « Les membres n'emploieront, pour le résoudre (le différend), que des moyens pacifiques. » « Si le désaccord persiste, le différend sera soumis soit à la procédure d'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à un examen du Conseil. Les Membres de la Société conviennent qu'en aucun cas, ils ne recourront à la guerre pour la solution de leurs différends. » Le moratoire de guerre est donc aboli ;

c) — A l'art. 13, parag. 4 : « A n'entreprendre aucune action contre tout membre qui s'y conformera » (à la sentence) ; « faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose

(194) Actes de la 10^e Assemblée C. I. 31.

(195) Actes de la 10^e Assemblée, séances plénières, p. 168.

(196) *J. O.* 1930 p. 361.

les mesures de tous ordres qui doivent en assurer l'effet, les voix des représentants des Parties n'étant pas comptées. »

d) — A l'art. 15, parag. 6 : « les membres conviennent de se conformer aux conclusions du rapport ; faute d'exécution de la recommandation, le Conseil propose les mesures propres à en assurer l'effet ».

e) — A l'art. 15, parag. 7 : « il (le Conseil) recherche la procédure la mieux appropriée dans la circonstance, et la recommande aux parties ».

f) — Art. 15, parag. 7 *bis*, enfin accorde au Conseil le droit de demander à la C. P. J. I. à tout moment de la procédure d'examen, soit à la requête d'une des Parties, soit d'office « un avis consultatif sur le point du droit relatif au différend. Cet avis peut être demandé sans qu'il soit besoin d'un vote unanime du Conseil. »

Ainsi, même sans changer un mot de l'art. 16, le champ d'application des sanctions serait élargi.

*
* *

Ces textes sont soumis à un examen critique de la part de la 1^{re} Commission de la 11^e Assemblée. M. Unden (Suède) s'oppose à l'extension des sanctions. Il désire « harmoniser les deux pactes d'une telle manière que les obligations de sanctions ne soient pas augmentées justement dans le cas où leur application est le plus difficile, le plus douteux, c'est-à-dire où les membres du Conseil sont d'opinion divergente en ce qui concerne la solution du différend et même concernant les mesures provisoires à prendre pour le maintien de la paix (197). » M. Noël Baker (Empire britannique) par contre, juge « impossible de conserver, côte à côte deux systèmes de politique internationale ayant trait, l'un et l'autre, au droit d'un Etat d'employer la force pour appuyer sa politique nationale : le système du Pacte de la S. D. N. en vertu duquel les Etats sont autorisés, si bon leur semble, à faire usage, dans certaines circonstances, du droit de guerre « privée » pour atteindre des buts nationaux ;

(197) Actes de la 11^e Assemblée. C. I. p. 41.

l'autre système, sous l'empire duquel il ne leur est plus loisible de le faire (198). » M. Cassin (France) ne veut pas avoir, une fois les obligations du Pacte de Paris inscrites dans le Covenant, « deux couches sédimentaires, l'ancienne fortement assise, la nouvelle comportant des matériaux moins solides (199) ». D'ailleurs, continue le représentant de la France : « Si toutes les nations membres de la Société, souscrivent à l'art. 36 du Statut de la Cour de la Haye et à l'Acte Général d'arbitrage, on pourrait presque dire que toutes les obligations nouvelles assumées par le fait de l'harmonisation du Pacte de Paris et du Pacte de la S. D. N. apporteraient comme une sorte de couronnement, de chapiteau à l'œuvre de la Société, mais n'augmenteraient pas effectivement, d'une manière bien considérable, ce qui résulte déjà de l'application du Pacte, tel qu'il est complété par l'art. 36 et par l'Acte Général d'arbitrage. » M. Ito (Japon) croit que « pour être logique, il faudrait supprimer les dispositions de l'art. 16 (200). » M. Limburg (Pays-Bas) procède à une comparaison du droit international avec le droit national (interne). La difficulté de définir l'agresseur n'est pas, selon lui, de nature à empêcher l'harmonisation de deux pactes. « Parce qu'il y a des bagarres où la police est impuissante à découvrir le ou les criminels, est-ce une raison pour ne pas organiser la police (201) ? » M. Baker tient encore à faire remarquer : « Le Pacte de la Société prévoit un système, d'après lequel c'est un crime dans certaines circonstances, de recourir à la guerre. Au cas où il y a crime, celui-ci est réprimé par l'action commune des autres membres de la Société, et jusque-là M. Unden déclare être d'accord avec nous. Ce que nous voulons faire, maintenant, c'est d'étendre ce système à tous les cas où la guerre est entreprise pour des fins nationales, et où, par conséquent, à notre avis, d'après le Pacte de Paris, elle a été mise hors la loi et réputée criminelle. Si vous agissez ainsi, vous devez

(198) Actes de la 11^e Assemblée G. I. p. 45.

(199) Actes de la 11^e Assemblée G. I. p. 52.

(200) Actes de la 11^e Assemblée G. I. p. 55.

(201) Actes de la 11^e Assemblée, p. G. I. p. 60.

alors, d'après nous, à moins de fausser tout le système sur lequel repose le Pacte de la Société, le munir également de sanctions (202) ».

La mise au point des textes est enfin confiée à une *Sous-Commission de la 1^{re} Commission* (203). Celle-ci propose pour le Préambule le même texte qu'avait adopté le Comité des Onze. Quant à l'art. 12, la rédaction de la Sous-Commission est plus nette et plus logique. Elle propose le texte suivant : « 1°) — tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils ne recourront en aucun cas à la guerre pour le résoudre et qu'ils n'emploieront, à cet effet, que des moyens pacifiques. Si le différend n'a pu être réglé, il sera soumis soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. 2°) — la décision arbitrale ou judiciaire doit être rendue et le rapport du Conseil doit être établi dans un délai raisonnable ». L'art. 13, parag. 4 est rendu plus net dans la rédaction de la Sous-Commission : « Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues dans les différends auxquels ils auront été parties. Ils s'engagent en outre, à ne prêter aucun appui à la résistance d'un Etat qui ne se conformerait pas à une sentence. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures de tous ordres qui doivent en assurer l'effet, les voix des représentants de Parties n'étant pas comptées dans le vote. » La valeur de l'art. 15, parag. 6 est diminuée par la Sous-Commission. Elle propose, en effet, le texte suivant : « Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des Parties n'étant pas compté dans le calcul de cette unanimité, le Conseil recommandera aux Parties de se conformer aux conclusions du rapport. Les membres de la Société s'engagent à ne prêter aucun appui à la résistance des Parties qui ne s'y conformeraient pas ». Quant à l'art. 15, parag. 7, la Sous-Commission se rallie au texte du Comité des Onze. L'art. 15, parag. 7 *bis*, est supprimé, pour la simple

(202) Actes de la 11^e Assemblée, C. I. p. 66.

(203) Actes de la 11^e Assemblée, C. I. pp. 163-169.

raison que le caractère obligatoire des recommandations unanimes du Conseil n'a pas été gardé. Mais la Sous-Commission, tenant compte que l'article amendé contient une interdiction générale du recours à la guerre, propose la modification suivante à apporter à l'art. 16, 1^o al. : « Si un Membre recourt à la guerre contrairement aux engagements pris à l'art. 12, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société ».

Sur la proposition de la 1^{re} Commission, ces textes furent soumis aux gouvernements afin de formuler leurs observations (résolution votée le 4 octobre 1930).

*
* *

En ce qui concerne les moyens de renforcer la prévention de la guerre, la 11^e Assemblée avait à délibérer sur un *Avant-projet de Convention générale*, élaboré par le Comité d'arbitrage et de sécurité. Selon M. Lange, il s'agissait, dans l'occurrence, de trouver le moyen d'assurer l'application intégrale de l'art. 11 du Pacte, et, « si l'on réussit à résoudre ce problème, on aura incidemment facilité l'application de l'art. 16, article qui consacre le système des sanctions, notamment parce que le Conseil aurait à sa disposition certains éléments d'appréciation qui lui permettraient de désigner l'Etat agresseur ». (204) La résolution votée par l'Assemblée, le 30 septembre 1930, prie le Conseil de charger un Comité de poursuivre l'étude de la question et de soumettre un rapport à la 12^e session de l'Assemblée (205).

*
* *

En ce qui concerne *l'assistance financière*, le Comité financier, en collaboration avec le Comité d'arbitrage et de sécurité, avait élaboré un *projet de convention*. La 3^e Commission apporta certaines améliorations au texte qui fut approuvé par l'Assemblée le 29 septembre 1930 et

(204) Actes de la 11^e Assemblée, séances plénières, p. 169.

(205) Le texte de la résolution se trouve : *ibid.*, p. 169.

immédiatement ouvert à la signature des Membres de la S. D. N. « L'assistance financière consiste dans l'application des garanties qui pourraient être accordées à l'Etat victime d'une agression ou menacé de guerre. Outre la garantie ordinaire, cette Convention prévoit la garantie spéciale que certains Etats pourront accorder et qui sera le complément de la garantie ordinaire. Tenant compte de ce fait que, pour les Parlements d'un grand nombre d'Etats, il pourrait y avoir quelques difficultés à approuver cette convention sans savoir au préalable quelles répercussions auront sur les budgets nationaux les obligations qui en découlent, il a été entendu que le maximum de ces obligations devait être fixé. Il l'a été au chiffre de 100 millions de francs-or ; cette somme sera répartie selon les proportions indiquées par le barème de la S. D. N., en vigueur au 1^{er} janvier 1930. Enfin, pour s'assurer à tous moments que les sommes produites par les emprunts seront dûment employées, un système a été prévu d'après lequel des Commissaires fiduciaires nommés par le Conseil auront toujours à intervenir dans les versements. Dans quel cas pourra être accordée l'assistance financière ? Il y a en premier lieu le cas d'agression. L'Etat victime d'une agression pourra demander au Conseil l'assistance financière, et cette assistance sera accordée, à moins que le Conseil à l'unanimité — les deux parties ne prenant pas part aux votes — n'en décide autrement. Pour les cas qu'on appelle ou qu'on a appelé cas de menace de guerre, l'assistance financière est prévue sous les deux conditions suivantes : l'Etat autre que celui qui se considère comme victime néglige ou refuse de se soumettre aux mesures que le Conseil aurait pu adopter pour la sauvegarde de la paix, et à l'unanimité, le Conseil estime qu'il n'est pas d'autre moyen de sauvegarder la paix. Dans les deux cas, l'Etat en faveur duquel s'exerce l'assistance financière se trouve engagé *ipso facto* à défaut des clauses contractuelles pouvant exister entre les deux parties en conflit, à soumettre le différend à un règlement judiciaire ou arbitral ou à toute autre procédure pacifique que le Conseil jugera appropriée. De plus, pour établir d'une façon parfaite tout ce qui peut concerner l'usage de l'assistance financière, on a prévu la

possibilité d'en suspendre le bénéfice, si l'attitude ou la conduite de l'État favorisé rendait cette suspension nécessaire, et c'est également le Conseil qui pourra, à l'unanimité, décider cette suspension (206) ». Les décisions du Conseil sont prises à l'unanimité. Le vote des Représentants des Parties en cause ne comptent pas dans le calcul de cette unanimité (207). Cette Convention est non seulement un règlement d'application de l'art. 16, al. 3, mais elle facilite l'application des sanctions et renforce l'autorité du Conseil, qui a la possibilité de retirer le bénéfice de l'assistance. Elle est, en outre, un excellent moyen de prévenir la guerre, en obligeant les États non liés par d'autres clauses contractuelles, à recourir à une procédure pacifique. Dans cette Convention « les États pacifiques et innocents trouvent une réelle garantie de sécurité, car les États qui seraient tentés de violer leurs engagements internationaux et de troubler la paix du monde reçoivent un salutaire avertissement, puisqu'ils savent qu'ils seraient automatiquement désignés à la vindicte des peuples, et ils réfléchiront à deux fois avant de s'engager dans de tragiques aventures » (208).

Selon Sir John Fischer Williams « cette convention est une tentative de mettre la puissance de l'argent au service du droit (209). »

*
**

L'Assemblée close, les Gouvernements ont à se prononcer sur la mise en harmonie des deux pactes.

Le Gouvernement du Royaume-Uni accepte les amendements à apporter au Pacte, mais subordonne leur ratification à l'entrée en vigueur d'un traité général pour la réduction et la limitation des armements (210). La même condition est posée par l'Australie (211). Le Gouvernement

(206) Rapport de M. Cobian. Actes de la 11^e Assemblée, séances plénières, pp. 141-142.

(207) Actes de la 11^e Assemblée, séances plénières, pp. 503 et s.

(208) M. Politis, *ibid.*, p. 192.

(209) Sir John Fischer Williams : *La convention pour l'assistance financière*, p. 85.

(210) *J. O.* 1931, pp. 721 et 1600.

(211) *ibid.*, p. 1596.

italien propose d'insérer à l'art. 16, après le premier alinéa, la clause suivante : « Toutefois, dans le cas prévu à l'art. 15, parag. 7, les Membres de la Société pourront surbor-donner leur action à la condition que les Membres du Conseil seront unanimes, soit à proposer des mesures destinées à rétablir la paix, soit à déterminer quel est l'État qui n'a pas observé le Pacte (212) ». L'union Sud-Africaine fait les mêmes réserves que le Royaume-Uni (213). La Norvège partage, en ce qui concerne l'application des sanc-tions dans l'hypothèse prévue par l'art 15, al. 7, la même opinion que l'Italie (214). Le Gouvernement hongrois exprime l'avis que le Conseil devrait prendre ses décisions à la simple majorité des voix quand il s'agit de « faire valoir d'une manière absolue et sans aucune révision, tout ce qui est prononcé dans les sentences rendues par une autorité judiciaire ou arbitrale internationale » (215). Cette remarque est faite à propos de l'art. 13, al. 4.

*
* *

La première commission de la 12^e Assemblée s'occupe de nouveau de l'harmonisation du Pacte Kellogg « astre bril-lant et radieux » (216) et du Pacte de la S. D. N. Les conclusions auxquelles elle arrive sont brillamment exposées par M. Rollin dans son rapport à l'Assemblée. Et voici un résumé de ce rapport (217) :

3. — Le nouvel examen de la première commission a porté successivement sur les trois aspects fondamentaux que l'on peut reconnaître à l'amendement envisagé : 1^o — Interdiction du recours à la guerre ; 2^o — L'orga-nisation des méthodes pacifiques de règlement des diffé-rends ; 3^o — L'élargissement de la mission pacificatrice du Conseil.

(212) *J. O.* 1931, p. 1602.

(213) *ibid.*, p. 1604.

(214) *ibid.*, p. 1776.

(215) *ibid.*, p. 1777.

(216) M. Majouranitch, Actes de la 12^e Assemblée, C. I. p, 21.

(217) Actes de la 12^e Assemblée, séances plénières, pp. 220-225.

4. — Aucune objection de principe n'est plus émise contre l'idée de formuler en un article unique du Pacte, l'article 12, et dans les termes les plus simples, l'interdiction du recours à la guerre...

5. — Un premier point paraît hors de discussion..., l'interdiction du recours à la guerre n'exclut pas le droit de légitime défense.....

6. — D'autre part, il paraît difficile, sinon impossible, dans l'état actuel du droit, d'énumérer, de façon satisfaisante, les caractères distinctifs, soit de l'agression, soit de la légitime défense..... (Renvoi au rapport de M. de Brouckère au Conseil, 1926).

7. — Une chose essentielle à constater est que l'usage qu'un Etat prétendrait faire du droit de légitime défense n'échapperait pas à la discussion des autres Etats intéressés, et est soumis, pour les Membres de la S. D. N., à l'appréciation du Conseil, notamment dans l'éventualité où l'application de l'art. 16 est en cause.

8. — Dans l'appréciation des faits qui lui auront été dénoncés, le Conseil aura à s'inspirer non seulement des principes généraux du droit, mais des dispositions particulières qui auraient été prises antérieurement par les parties en cause en vue de prévenir la guerre et dont le caractère favorable à la paix aurait pu être constaté..... Pacte rhénan, convention de faciliter l'action du Conseil pour prévenir la guerre.

9. ne constituerait pas une violation de l'interdiction du recours à la guerre, l'assistance qui serait donnée spontanément par un Membre de la S. D. N. à un autre Membre victime d'une agression flagrante. Cette action elle-même n'échapperait pas à l'appréciation des autres membres de la S. D. N. et du Conseil, à l'avis duquel l'Etat intervenant serait obligé de se conformer.

10. — C'est au Conseil qu'il incombe d'assurer l'exécution des sentences arbitrales ; si même il en arrivait à prescrire des mesures militaires, celles-ci perdraient leur caractère de recours à la guerre et revêtiraient un caractère de défense sociale parfaitement conforme aux principes adoptés...

13. — Le Pacte, dans son texte actuel, confirme le caractère obligatoire et exécutoire des sentences arbitrales et des décisions judiciaires. Mais dans le cas de soumission au Conseil, seule la recommandation unanime est dotée d'un certain effet juridique, puisque la guerre est interdite contre celle des parties qui s'y conforme. L'extension de l'interdiction du recours à la guerre, sans plus, aurait pour conséquence d'attribuer le même effet aux recommandations votées par le Conseil à la majorité des voix et de supprimer ainsi toute différence entre recommandations unanimes et recommandations majoritaires. Dans l'un comme dans l'autre cas les décisions demeurerait du reste sans caractère obligatoire, ni force exécutoire.

14. — Il convient..... de souligner que cette imperfection est dès à présent supprimée dans le cas de différends entre Etats ayant adhéré tous deux à l'Acte Général d'arbitrage sans restriction ni réserve visant la troisième partie de l'Acte.....

17. — En ce qui concerne l'hypothèse où le Conseil serait divisé, la délégation finlandaise..... propose de dire..... : « Dans le cas où le Conseil n'a pas réussi à obtenir l'unanimité prévue à l'alinéa précédent et si les parties n'acceptent pas les solutions recommandées (à la majorité des voix), le Conseil avise d'office, et décidant à la majorité des voix, à la procédure la mieux appropriée dans les circonstances et la recommande aux parties. » Il a paru à la Commission que cette proposition pourra être utilement acceptée comme base des discussions ultérieures.

18. — La question qui se pose est celle de savoir si, alors que l'interdiction du recours à la guerre est générale, il faut prévoir une limitation des obligations individuelles des Membres de la S. D. N. relatives à leur participation au système des sanctions. Les gouvernements qui se sont prononcés pour l'affirmative ont fait valoir 1° — que le désir d'étendre les sanctions parallèlement à l'extension des interdictions de la guerre stipulées dans le Pacte provenait d'une analogie poussée trop loin avec les notions de crime et de punition de la législation intérieure. 2° — Que le fonctionnement

du système des sanctions supposait la détermination de l'agresseur, que le Pacte en lui-même ne fournissait à ce sujet aucune indication, que de fortes divergences d'opinions pourraient se produire au sein du Conseil qui rendraient l'application des sanctions impossibles ou inefficaces.

3° — Que la seule voie pratique d'améliorer l'application du système des sanctions consistait dans l'adoption de dispositions analogues au projet de convention pour le développement des moyens de prévenir la guerre, suivant lequel, à leur avis, le déclenchement de l'action collective serait provoqué, non par la constatation difficile d'une violation du Pacte, mais par le refus d'une partie d'obéir aux recommandations du Conseil tendant au retrait des forces armées en arrière d'une ligne de démarcation et à l'arrêt des hostilités. Les Gouvernements partisans de cette opinion ont exprimé le désir de voir, en conséquence, tout au moins exceptés de l'extension envisagée les cas où le Conseil se serait trouvé divisé sur la détermination de l'agresseur ou sur les mesures provisoires à recommander aux parties en vue de la prévention ou de la suspension des hostilités. Dans ces divers cas, il apparaissait que les difficultés matérielles ou morales d'exécution des obligations d'entraide seraient trop grandes pour qu'on puisse prétendre en exiger l'observation. Au sein de la Commission, toutefois, l'avis a prévalu comme lors des discussions des années antérieures, que toute distinction de l'espèce devait être écartée.....

19. — Il a été reconnu en premier lieu que c'était à bon droit que les partisans de l'opinion exprimée ci-dessus rejetaient toute conception trop étroite du problème des sanctions : l'action du Conseil tend avant tout au maintien de la paix ; elle a pour objet en premier lieu de prévenir ou d'arrêter les hostilités et d'amener l'apaisement avant de rechercher les responsabilités et d'assurer le règlement du différend. Il n'est pas moins exact que les obligations assumées par les Membres de la S. D. N., en vue d'assurer le maintien de la paix, bien que pesant individuellement sur chacun des membres, supposent un certain accord, un concours à une action collective. Si les Membres de la S. D. N. se trouvent profondément divisés sur l'appréciation

de certaines circonstances, l'action collective se trouverait sans doute en fait suspendue, mais il appartiendrait au Conseil de rétablir l'unanimité, par l'adoption des mesures provisoires comme celles visées dans le projet de convention relatif aux moyens pour prévenir la guerre. Si, par suite de la persistance de divergences trop nombreuses, une situation était créée qui serait sans rapport avec celle que les Membres de la S. D. N. ont pu prévoir, on ne pourrait attendre d'eux qu'ils donnent suite aux engagements contractés dans une autre hypothèse. Il importe peu à ce sujet que le différend initial ait été soumis au Conseil de la S. D. N. ou à la procédure arbitrale. Par contre, il semble impossible de prétendre, que les Membres de la S. D. N., auxquels l'agression paraîtrait certaine et l'action collective possible s'abstiennent d'exécuter leurs obligations individuelles découlant du premier paragraphe de l'art. 16 du Pacte, pour la seule raison que l'unanimité n'aurait pas été formellement réalisée au Conseil

20 Les obligations individuelles des Membres de la S. D. N., inscrites à l'art. 16 du texte actuel du Pacte ne sont nullement subordonnées à la condition d'une décision du Conseil pour la détermination de l'agresseur.

22. —
La méthode la plus convenable semble être pour l'Assemblée de constituer une commission d'amendement au Pacte comprenant des représentants des Membres de la S. D. N., afin qu'ils puissent, au cours de la Conférence de réduction des armements, rechercher un accord unanime sur les bases indiquées dans le présent rapport.

L'Assemblée adopte en conséquence une résolution, décidant de constituer une Commission composée des représentants de tous les Membres de la Société des Nations qui pourra se réunir au cours de la Conférence du désarmement en vue de rechercher un accord unanime sur les bases indiquées dans le rapport et de mettre au point les textes d'amendements qui pourraient être votés par l'Assemblée à sa prochaine session (218) (25 septembre 1931).

(218) Actes de la 12^e Assemblée, séances plénières. p. 131.

*
* *

Sur le rapport de M. de Madariaga (Espagne) l'Assemblée adopte le 26 septembre 1931, la « *Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre* » (219). Par cette convention, les parties contractantes « s'engagent pour le cas où il s'élèverait entre elles un différend dont le Conseil de la S. D. N., serait saisi, à accepter et à mettre à exécution les mesures conservatoires d'ordre non militaire ayant trait à l'objet même du différend que le Conseil, agissant suivant les pouvoirs qu'il tient du Pacte de la S. D. N., pourrait recommander en vue d'empêcher l'aggravation de ce différend » (art. 1^{er}). L'art. 2 concerne les mesures conservatoires d'ordre militaire : « Si, dans des circonstances qui, de l'avis du Conseil, ne créent pas l'état de guerre entre les Puissances en cause, parties à la présente convention, les forces d'une de ces Puissances ont pénétré sur le territoire ou dans les eaux territoriales de l'autre, ou dans une zone démilitarisée en vertu d'accords internationaux, ou les survolent, le Conseil peut prescrire des mesures pour en assurer l'évacuation par lesdites forces. Les H. P. C., s'engagent à se conformer sans retard aux mesures qui seront ainsi prescrites, sans préjudice des autres pouvoirs que le Conseil tient de l'art. 11 du Pacte ». L'art. 3 donne au Conseil le droit de fixer les lignes qui ne devront pas être dépassées par les forces terrestres, navales ou aériennes des Etats en cause. L'art. 4 prévoit l'établissement des commissions sur les lieux d'exécution des mesures conservatoires, sur la demande d'une partie en cause, ou si le Conseil le juge utile. L'art. 5 a une valeur capitale. Il dit *expressis verbis* : « Si une violation des mesures définies aux articles 2 et 3 est constatée par le Conseil et est maintenue en dépit de ses injonctions, le Conseil avisera aux moyens de tous ordres afin d'assurer l'exécution de cette convention. Si la guerre éclate à la suite de cette violation, les H. P. C., considèrent ladite violation comme fournissant la présomption que la partie qui s'en est rendue coupable a

(219) Actes de la 12^e Assemblée, séances plénières, pp. 241. 243.

recouru à la guerre au sens de l'art. 16 du Pacte ». Cet article consacre ainsi non seulement la sanction des dispositions de la convention ; il donne aussi les éléments nécessaires pour désigner l'agresseur. Si, selon le rapport de M. de Brouckère, la guerre n'existe que si un Etat accomplit un acte de guerre contre un autre qui considère l'état de guerre comme établi, l'art. 5 veut dire que dans l'hypothèse où les Etats A et B seraient les parties en cause et où A ne tiendrait pas compte des mesures imposées par le Conseil, et B considérerait ce fait comme établissant l'état de guerre, le Conseil devrait déclarer agresseur l'Etat A. Contre lui, les sanctions du Pacte commencent à jouer. La Convention complète heureusement le système du Pacte de la S. D. N.

*
* *

En 1932 commencent les travaux de la Conférence du désarmement. Le problème des sanctions comme tant d'autres, étant en fonction de la convention pour la réduction des armements, n'est pas discuté à la 13^e assemblée.

§ 7. — Le Problème des Sanctions à la Conférence pour la limitation et la réduction des armements.

Dès la Conférence des Préliminaires de Paix se pose la connexion entre les art. 8 et 16 du Pacte, c'est-à-dire la corrélation entre le problème du désarmement et celui des sanctions.

La S. D. N., ayant pour but (entre autres) de garantir à ses membres « la sûreté », la réduction des armements, exigée par le maintien de la paix (autre but de la S. D. N.), doit être « compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune ».

La sécurité, c'est-à-dire la tranquillité d'esprit résultant de la pensée qu'il n'y a pas de péril à craindre (220), est donc, selon l'avis courant, la condition préalable du désar-

(220) Raufat, le problème de la sécurité internationale, p. 7.

mement. Elle-même est conditionnée par l'institution de l'arbitrage et des sanctions. Selon d'autres opinions qui s'accroissent de plus en plus, le désarmement lui-même serait une condition de cette tranquillité d'esprit.

En tout cas, il n'y a pas de sécurité sans sanctions. Les Etats doivent être assurés que, le cas échéant, des mesures seront prises contre le violateur du droit et que l'Etat victime d'une agression sera aidé par la Société internationale.

Pour ces raisons, les discussions qui ont eu lieu à la 3^e Commission de la S. D. N., au Comité d'arbitrage et de sécurité et dans toutes les séances de la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement, la question des sanctions s'est toujours posée. Les travaux techniques ont été dominés par les données politiques.

La Conférence pour la réduction et la limitation des armements, ouverte le 2 février 1932, a donc été, comme l'avait prévu M. Politis (221) « technique en apparence, mais en réalité éminemment politique ». Parmi les propositions soumises par les diverses délégations, analysons celles qui ont trait à notre sujet.

Le projet français du 5 février 1932 (222) prévoit la création d'une force internationale « constamment disponible avec droit de libre passage pour occuper, en période de crise, les régions où aurait surgi une menace de conflit et pour y appuyer l'action des Commissaires de la S. D. N., ainsi que pour contribuer à l'application de toutes mesures conservatoires dans le cadre de la Convention sur les moyens de prévenir la guerre, et de l'art. 11 du pacte de la S. D. N.

Cette force de police serait formée de contingents à fournir par chacune des Hautes Parties Contractantes dans une proportion à déterminer.

La S. D. N. préparera le commandement de la force de police internationale et pourra en inspecter les éléments. Le premier échelon des forces de coercition serait constitué par des éléments d'une importance variable suivant les régions

(221) Politis : *La future Conférence du désarmement*, p. 3.

(222) S. D. N. Conférence pour la réduction et la limitation des armements, documents de la Conférence, vol. 1, pp. 113-116..

intéressées, conformément aux engagements que prendraient les Hautes Parties Contractantes.

Ces engagements contractés par les Etats envers la S. D. N. les obligerait à porter secours avec des forces déterminées et constamment disponibles, à tout Etat victime d'une agression. Cette contribution pourrait être facultativement augmentée sur recommandation du Conseil de la Société des Nations (deuxième paragraphe de l'art. 16 du Pacte) ou, en cas d'agression, pour l'application des conventions régionales d'assistance mutuelle dans le cadre du Pacte.

Les engagements de chaque Etat seraient différents suivant le lieu du conflit : conflit intéressant un autre continent que celui auquel l'Etat appartient ; conflit intéressant un continent dont l'Etat fait partie ; conflit dans lequel l'agresseur a une frontière commune avec l'Etat contractant ».

Le projet haïtien (223) déclare sous 8) « à faire jouer au besoin, à la latitude du Conseil de la S. D. N., les sanctions prévues à l'art. 16 ou toute autre sorte de sanction contre tout Etat signataire de la Convention qui refuserait de fournir son contingent à la force internationale ».

Les suggestions du délégué danois (224) comportent entre autres « 9) l'élaboration de règles précises pour le déclenchement des sanctions prévues par le Pacte ».

La première phase de la Conférence se termine le 23 juillet 1932. La deuxième commence le 2 février 1933.

Entre temps, la délégation française propose un nouveau plan (225) le 14 novembre 1932. Le chapitre premier dit :

« a) Toute guerre entreprise en violation du Pacte de Paris intéresse toutes les Puissances et sera considérée comme un manquement aux obligations assumées envers chacune d'elles.

b) En cas de manquement ou de menace de manquement au pacte de Paris, les dites Puissances se concerteront de la

(223) S. D. N., Conférence pour la réduction et la limitation des armements. Documents de la Conférence, vol. I, pp. 122-123.

(224) *ibid.*, ; p. 141.

(225) S. D. N. 1932 IX 58.

manière la plus prompte en vue de faire appel à l'opinion publique et de s'entendre sur les mesures à prendre.

c) Par application du Pacte de Paris, qui met la guerre hors la loi, tout manquement à ce Pacte entraînera l'interdiction de toute relation directe ou indirecte d'ordre économique et financier avec le pays agresseur. Les Puissances s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour rendre immédiatement effective cette interdiction.

d) Les dites puissances déclareront de ne reconnaître aucun fait accompli intervenu à la suite de la violation d'un engagement international. »

Le chapitre II déclare que la France considère l'application efficace et loyale de l'art. 16 du Pacte comme un élément essentiel du plan qu'elle a conçu.

« L'organisation destinée à l'Europe — continue le chapitre III — qui a déjà reçu une première réalisation dans les traités de Locarno, comportera des dispositions politiques et militaires ». Les premières « consacreront le droit à l'assistance lorsque un territoire relevant d'une des Puissances signataires sera attaqué par des forces étrangères ou envahi par elles ». L'octroi de l'assistance sera décidé par le Conseil de la S. D. N. sur la simple constatation du fait d'attaque ou d'invasion. Elle sera faite par la Commission de constatation composée d'agents diplomatiques et d'attachés militaires, navals et aériens accrédités auprès du Gouvernement de cet Etat et nommés par le Conseil. Les signataires devront adhérer obligatoirement à l'Acte Général d'arbitrage. « Au cas où l'un des signataires refuserait de se conformer aux méthodes de règlement pacifique des différends ou refuserait d'exécuter une sentence arbitrale ou judiciaire, ou de donner suite à la constatation, par le Conseil de la S. D. N., de la violation d'un engagement international, l'autre partie saisira le Conseil qui décidera les mesures à prendre. Les Puissances contractantes prêteront leur concours à l'exécution de cette décision ». Les décisions de Conseil seront prises à la majorité. Les dispositions militaires envisagent la création d'unités spécialisées « en vue des opérations de première urgence de l'action commune prévue au premier alinéa de

l'art. 8 et au deuxième alinéa de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. »

Mais les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et ses Dominions, les pays scandinaves et l'Allemagne ne semblent pas disposés à renforcer le système des sanctions existant par une Convention du désarmement. A l'heure où nous écrivons, aucun pronostic ne peut être fait sur l'issue des débats prochains.

QUATRIÈME SECTION

Le Système de Sanctions dans l'Organisation Internationale du Travail.

Le Traité de Versailles, instituant dans sa partie XIII l'Organisation internationale du Travail, a tenu à renforcer l'autorité de cette nouvelle organisation en sanctionnant l'inobservation de dispositions prises par elle.

Selon l'art. 411, chaque membre de l'O. I. T., peut déposer une plainte au Bureau International du Travail contre un membre qui, à son avis n'exécute pas d'une manière satisfaisante une Convention en vigueur. Le Conseil d'Administration est alors obligé de saisir une commission d'enquête (s'il n'a toutefois pas obtenu d'abord une réponse satisfaisante à la communication faite par lui au Gouvernement accusé). « La même procédure pourra être engagée par le Conseil (d'administration), soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence » (internationale du travail). En vertu de l'art. 414, la Commission d'enquête doit examiner la plainte et rédiger un rapport contenant des recommandations. « Ce rapport indiquera également, le cas échéant, les sanctions d'ordre économique contre le Gouvernement mis en cause que la Commission jugerait convenables et dont l'application par les autres Gouvernements lui paraîtrait justifiée ». Le rapport est communiqué aux divers Gouvernements par le Secrétaire général de la S. D. N. Le Gouvernement qui n'accepte pas ce rapport, peut soumettre le différend à la Cour permanente de justice internationale

(art. 415). De même, chaque membre a le droit d'en référer à la C. P. J. I., si un Etat ne prend pas les mesures prescrites à l'art. 405 (art. 416). L'art. 405 oblige les Etats de soumettre dans un délai maximum de 18 mois les projets de convention ou les recommandations de la Conférence, prises à la majorité des deux tiers « à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre ». La décision de la C. P. J. I. est sans appel (art. 417). « Les conclusions ou recommandations éventuelles de la Commission d'enquête pourront être confirmées, amendées ou annulées par la Cour permanente de justice internationale, laquelle devra, le cas échéant, indiquer les sanctions d'ordre économique qu'elle croirait convenable de prendre à l'encontre d'un Gouvernement en faute, et dont l'application par les autres Gouvernements lui paraîtrait justifiée » (art. 418). « Si un membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la Commission d'enquête, soit dans la décision de la C. P. J. I., tout autre membre pourra appliquer au dit membre des sanctions d'ordre économique que le rapport de la Commission ou la décision de la Cour auront déclarées applicables en l'espèce » (art. 419). Si le gouvernement en faute suit enfin les recommandations, le Conseil d'administration ordonne une enquête. Si le rapport est favorable au Gouvernement en question, « les autres Gouvernements devront aussitôt rapporter les mesures d'ordre économique qu'ils auront prises à l'encontre du dit Etat » (art. 420).

La sanction de l'O. I. T., prononcée par la C. P. J. I., représente donc toutes les garanties d'impartialité. En n'imposant que des mesures économiques, elle semble indiquer que l'ordre juridique nouveau suppose l'état de paix. Le système des sanctions de la partie XIII du traité de Versailles peut donc être considéré comme un modèle qu'on désirerait voir imité dans toute la vie juridique internationale.

CHAPITRE IV

CRITIQUE DU SYSTÈME ACTUEL DES SANCTIONS

Tel qu'il existe aujourd'hui, le système des sanctions est assez défectueux. En premier lieu, ce ne sont pas tous les crimes et délits internationaux qui sont passibles de sanctions. En deuxième lieu, le manque d'un code international est de nature à rendre leur application quelquefois arbitraire. En troisième lieu, le pouvoir de décider de leur application, est confié soit aux Etats eux-mêmes, soit à la S. D. N. D'après l'art. 16, l'organisme genevois n'a qu'un pouvoir de recommandation. L'interprétation de cet article et surtout les travaux postérieurs au Pacte, entrepris par la S. D. N., ont tenté de renforcer l'action du Conseil. Mais aujourd'hui comme auparavant « la S. D. N., n'a que la contrainte conditionnée ; elle ne peut l'exercer que dans les limites consenties par les Etats. Jusqu'ici elle ne peut même encore l'exercer que par leur intermédiaire. » (1) La fameuse règle de l'unanimité ne fait qu'aggraver cet état de choses. L'obligation d'accorder l'appui mutuel est encore laissée à la volonté des Etats. Et toute l'histoire de la S. D. N. est là pour nous démontrer qu'une bonne partie des Etats ne cherche qu'à bénéficier des facilités et à ne pas prendre part à l'application des sanctions. Quant à leur caractère, elles « ne sont pas à proprement parler des peines, puisqu'il n'y a pas de jugement. Ce sont des mesures de police, prises par la collectivité en défense pour obtenir la cessation d'un crime continu. Elles sont analogues à la

(1) Le Fur : *Reconnaissance, détermination et signification en droit international du domaine laissé par ce dernier à la compétence exclusive de l'Etat*, p. 98.

contrainte employée par la gendarmerie contre les brigands qui, les armes à la main, résistent à leur arrestation » (2). Seul l'al. 4 de l'art. 16 a un caractère vraiment pénal. Et ce n'est que pour l'Organisation Internationale du travail que la C. P. J. I., est compétente pour indiquer des sanctions. Mais ce sont toujours les Etats qui doivent réaliser ces indications.

Il est inutile, croyons-nous, de faire une analyse complète de toutes les critiques que nous venons d'énumérer brièvement.

Toutes se réduisent, en effet, d'abord au manque d'universalisme de la S. D. N., ensuite à l'existence dans la communauté internationale d'aujourd'hui de trois notions : souveraineté, neutralité, juridiction des corps politiques. C'est à l'étude et à la critique de ces trois notions que les pages suivantes vont être consacrées. En même temps nous proposerons les remèdes à apporter pour perfectionner le système des sanctions.

§ 1. — Les Sanctions et la notion de la Souveraineté.

Selon M. de Lapradelle (3) « la question de la souveraineté, spécialement dans le droit international, se présente comme une question liée à la sanction du droit ». De même, la question des sanctions, tout particulièrement en droit international, est étroitement liée à celle de la souveraineté. « C'est sur l'écueil de la souveraineté nationale et de la libre disposition de soi-même, de la self détermination dont jouit chaque Etat, que les projets pour l'application de l'art. 16 du Pacte ont échoué ». (4) Qu'est-ce donc que la souveraineté ? M. de Lapradelle la définit comme suit : (5) « La souveraineté est le pouvoir de commandement et

(2) Politis, lettre à M. Pella : *La criminalité collective des Etats et le droit pénal de l'avenir*, p. CVXIII.

(3) De Lapradelle : *Cours*.

(4) Sir John Fischer Willams : *La convention pour l'assistance financière aux Etats victimes d'agression*, p. 147.

(5) De Lapradelle : *Cours*.

de contrainte au-dessus duquel n'existe aucun pouvoir suprême ». Ce « pouvoir suprême n'est pas nécessairement un pouvoir absolu » (6). Avec M. Le Fur (7), il y a lieu de distinguer deux éléments dans la notion de souveraineté : un élément juridique et un élément politique. « La souveraineté juridique est la compétence en dernier ressort sur un point donné. La souveraineté politique, qui sanctionne la souveraineté juridique, est le droit inconditionné d'exercer la contrainte ».

Au Moyen-Age, la souveraineté juridique appartient au Pape, la souveraineté politique à l'empereur, brasséculier de la chrétienté. Dans la Société des Etats, l'Etat jouit de la souveraineté juridique et politique. « Maître absolu chez lui, il est considéré comme investi à l'extérieur de la même plénitude de pouvoir » (8). Les conséquences de cette conception sont néfastes. « Lorsque les papes, au plus fort de leur domination théocratique, soutenaient que la puissance spirituelle devait tout juger et n'être jugée par personne, ils admettaient au moins qu'au-dessus d'eux planait le jugement de Dieu. La théorie de la souveraineté est plus absolue, puisqu'elle ne place au-dessus des Etats ni Dieu ni droit. C'est le régime du bon plaisir approuvé et doctrinalisé. » (9) Ce sont les théories de Vattel, de Hegel et de Jellinek qui longtemps dominent la Société des Etats. Nous avons déjà parlé de Vattel (10). Pour Hegel « l'Etat est l'esprit qui, dans le monde, prend conscience de lui-même ; il réalise le devenir sur la terre, c'est-à-dire le divin » (11). Selon Jellinek « le droit international existe pour les Etats et non les Etats pour le droit international. » (12) Ces théories ont été abandonnées, dès que l'interdépendance des Etats est apparue plus nettement

(6) Tachi : *La souveraineté et l'indépendance de l'Etat et les questions intérieures en droit international*. p. 12.

(7) Le Fur : *Reconnaissance, détermination et signification en droit international du domaine laissé par ce dernier à la compétence exclusive de l'Etat*, p. 96.

(8) Politis : *Les limitations de la souveraineté*. p. 12.

(9) Dumas, *op. cit.* p. 208.

(10) V. p. 42-44.

(11) Cité d'après Duguit : *Traité de Droit constitutionnel*, t. I. p. 553.

(12) Cité d'après Politis, *op. cit.* p. 14.

Des théoriciens trouvent alors que l'Etat, en vertu même de sa souveraineté, peut se limiter lui-même. L'Etat qui, dans ses rapports avec ses sujets, se soumet volontairement au droit public, peut de même, dans ses rapports avec d'autres Etats, se soumettre à une limitation conventionnelle. « Il reste souverain tout en étant soumis au droit » (13). Cette théorie réformatrice s'accorde avec la pratique d'avant-guerre. Les conventions de La Haye ne font que confirmer la souveraineté des Etats.

Dans la Société des Nations, la souveraineté juridique change de caractère. Le terme « souveraineté » ne se trouve même pas dans le Pacte. L'al. 8 de l'art. 15 parle de « compétence exclusive » de l'Etat. Le changement survenu est décrit de cette façon par MM. Miller (14) : « La famille des Nations est une famille d'Etats souverains et égaux. Le Pacte de la S. D. N. ne compromet pas la doctrine de la souveraineté d'Etat. Avec une convention contre la guerre dans un traité général des nombreux Etats souverains, la question de la paix et de la guerre devient une partie du système international du monde, au lieu d'être comme elle l'était une pure question d'un conflit possible entre deux ou plusieurs entités souveraines, conflit dans lequel les autres puissances se bornent à un rôle d'observateur en conformité avec certaines règles. Débarrassé de ces détails, tel est ce simple changement. Mais il est aussi fondamental qu'il est simple, car par ce fait est constituée une convention sociale internationale, la souveraineté continue, mais dans un système de droit pour les souverainetés égales, la loi pour tous, au lieu de l'isolement égal et suprême pour chacun. » Le trait saillant du changement intervenu est que, désormais la notion de souveraineté cesse d'être opposable au droit. « Notion juridique, dit M. de Lapradelle (15), elle ne peut pas être invoquée à l'encontre du droit. » La distinction entre les Etats et d'autres communautés est, selon M. Verdross, que ces communautés « sont subordonnées à des Etats, tandis que

(13) Duguit, *op. cit.*, p. 718.

(14) Miller : *Sovereignty and neutrality*.

(15) De Lapradelle : *Cours*.

les Etats souverains n'ont nul autre supérieur que le droit des gens lui-même » (16). Car ne peut être laissé à la compétence exclusive d'un Etat qu'une question dont une partie prétend et dont le Conseil reconnaît que le droit international la laisse à sa compétence. Il s'ensuit donc que la souveraineté juridique appartient selon le droit international d'aujourd'hui — soit à l'Etat, soit à la S. D. N. La liste des questions soumises en dernier ressort soit à l'une, soit à l'autre instance, n'est pas établie *ne varietur*. La C. P. J. I. s'est exprimée à ce sujet comme suit : « La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux (17) ».

Mais bien qu'au point de vue doctrinal, le problème de la souveraineté juridique paraisse net, « on est stupéfait, rencontrant à chaque tournant des difficultés, de constater que toujours l'Etat, qui résiste au droit, invoque sa souveraineté (18). »

L'analyse du problème des sanctions dans la S. D. N. montre clairement que la notion juridique de la souveraineté ne sert qu'à masquer les égoïsmes nationaux en opposition avec la communauté et le droit international. « En d'autres termes, le système des sanctions repose sur une pointe en un équilibre instable qui peut être rompu par la moindre secousse, la moindre tentative de le mettre en pratique (19). » « Il ne suffit donc pas, comme le demandent quelques-uns, de réviser la notion, de l'épurer des excès et des exagérations qui la pervertissent, ou de la formuler à nouveau, dans des termes compatibles avec la pratique internationale (20) ». M. Politis trouve d'ailleurs que « l'organisation de la vie internationale est proprement impossible avec la notion de la souveraineté, qui favorise et exalte l'individualisme natio-

(16) Verdross : *Le fondement du droit international*, p. 314.

(17) C. P. J. I. Série B. n° 4, cité d'après Le Fur, *op. cit.* p. 108.

(18) De Lapradelle : *Cours*.

(19) Cohn : *Kriegsverhütung und Schuldfrage*, p. 53.

(20) Politis : *Les limitations*, p. 18.

nal (21). » Selon M. Kelsen, « il faut éliminer radicalement l'idée de souveraineté. C'est cette révolution dans la conscience sociale qui importe avant tout. Non pas simplement par amour d'une construction juridique, bien que la théorie puisse aussi écarter bien des obstacles au développement du droit. Car l'idée de la souveraineté de l'Etat national a fait jusqu'à présent, à tort ou à raison, obstacle à toutes les tentatives, pour organiser l'ordre international, pour créer des organes spécialisés pour l'élaboration, l'application et l'exécution du droit international, en un mot pour transformer la communauté internationale, aujourd'hui encore très peu évoluée, en une *civitas maxima*, au plein sens du mot (22) ». Est-ce à dire que l'Etat doit se dépouiller de tout pouvoir au profit de la S. D. N. ? Certainement non. Au fond, la théorie sus-citée, brillamment présentée par MM. De Lapradelle, Le Fur et Verdross, est en accord avec celle de MM. Politis et Kelsen. Il s'agit seulement du terme : souveraineté ou compétence. En réalité, la souveraineté, notion juridique, équivaut à compétence. Si nous nous rangeons néanmoins du côté de ceux qui veulent abolir la « souveraineté étatique », c'est pour écarter du langage juridique un terme qui prête à confusion (23). Nous estimons ce procédé d'autant plus justifié que le Pacte lui-même se sert du mot « compétence ». Nous n'avons « aucune raison d'abandonner la disposition de l'art. 15, parag. 8 » (24). En adoptant le terme employé par la disposition en question, nous ne faisons que nous tenir strictement à un texte qui ne permet pas, à tort ou à raison, de faire obstacle au droit.

Accorderons-nous alors la « souveraineté » à la S. D. N. ? Ce serait une erreur grave. La divinisation de cette institution aurait pour conséquence de lui conférer le caractère d'un

(21) Politis : *Les nouvelles tendances*, p. 23. '

(22) Kelsen : *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*, p. 326.

(23) M. Politis : *Les limitations*, p. 19 écrit : « Il est dangereux de se servir d'expressions inexactes, de locutions équivoques, de mots évocateurs, d'idées fausses ou périmées. La pensée en est entravée et parfois elle s'arrête, faute de pouvoir faire l'effort nécessaire pour percer le nuage qui la sépare de la réalité. »

(24) Le Fur, *op. cit.*, p. 126.

Empire universel, dominé par un groupe d'États. Nous nous refusons donc de lui attribuer la « souveraineté », notion qui prête à confusion. Elle doit simplement jouir d'une compétence plus étendue que les Etats membres. Si quelque chose au monde doit être considéré comme souverain, ce ne peut être que le droit. « De l'Etat à la Société des Etats ou des Nations, le pouvoir passe. Il passe dans un long glissement. La « compétence exclusive » diminuée, il n'y aura bientôt plus d'autre Souveraineté que celle du droit » (25), c'est-à-dire des règles établies par le pouvoir législatif international : Etats ou Société des Nations.

En ce qui concerne la souveraineté politique, c'est-à-dire le droit inconditionné d'exercer la contrainte, elle est, aujourd'hui encore, le monopole de l'Etat. Or, ce n'est pas à une Cour de justice d'exercer la contrainte. S'il faut laisser ce soin à un pouvoir politique, c'est au gouvernement international : au Conseil de la S. D. N. Depuis le Covenant et le Pacte de Paris, la question de la guerre et de la paix n'entre plus dans la compétence d'aucun Etat, mais dans celle de la S. D. N. Or, l'application des sanctions contre l'Etat en rupture de Pacte ne peut être décidée que par les membres. Même après jugement du Tribunal international, seul souverain, certains Etats pourraient être tentés de se soustraire aux obligations et d'affaiblir ainsi l'effet des sanctions. Pour cette raison, la S. D. N. doit être pourvue d'une police internationale, capable d'agir dans des cas d'extrême urgence et de défaillances de certains de ses membres. D'autre part, c'est elle qui doit avoir le commandement suprême sur tous les Etats en cas d'application des sanctions militaires et économiques prises sur avis d'une Cour internationale.

Par ces modifications seraient assurés, d'une part, l'impartialité dans l'application des sanctions, d'autre part, leur effet.

(25) A. de Lapradelle, Préface à l'ouvrage de M. Sukenicki : *La souveraineté des Etats en droit international moderne*.

§ 2. — Les Sanctions et la notion de la Neutralité.

« La neutralité — dit Bluntschli — (26) consiste à ne point participer à la guerre engagée entre des tiers, et à maintenir la paix sur son propre territoire. » Elle suppose donc l'existence de la guerre. Pour la première fois, le nom de neutralité pénètre dans le « Droit des gens » de Vattel. D'après cet auteur, « les peuples neutres dans une guerre sont ceux qui n'y prennent aucune part, demeurant amis communs des deux partis, et ne favorisant point les armes de l'un au préjudice de l'autre (27). »

Cette doctrine est celle de la Société des Etats. Le moyen-âge, les auteurs antérieurs ne la connaissent pas. Car elle est incompatible avec la notion de guerre juste. « L'Etat qui est en dehors du différend doit aussi participer à l'exécution du châtiment même quand cela lui coûte des sacrifices. Est-il dans l'impossibilité d'y prendre part, il doit en tout cas favoriser le justicier, jamais le criminel » (28). Mais avec la théorie de la souveraineté absolue qui est celle de la Société des Etats, la neutralité est en honneur. « Aucun moyen n'existant alors pour déterminer laquelle des parties en conflit a tort, aucune sanction effective ne peut être employée contre l'Etat, rompant la paix. L'attitude d'isolement n'est que la conséquence logique du principe de la souveraineté des Etats » (29). La sanction, corollaire d'un ordre juridique organisé, doit nécessairement être bien fragile dans un système pareil.

Les conventions de La Haye ne font que codifier les lois des neutres en cas de guerre terrestre et maritime.

Dans la Société des Nations, tout aurait dû être changé.

Instituant un système des sanctions, la neutralité aurait dû être rendue impossible. L'al. 3 de l'art. 3 (30), l'al. 4 de l'art. 4, l'art. 11 déjà cité et l'art. 16 l'excluent.

(26) Bluntschli : *Le droit international codifié*, n° 742.

(27) Vattel, *op. cit.* livre III, ch. VII, par. 103.

(28) Von Vollenhoven : *Les trois phases du Droit des gens*, p. 61.

(29) Whitton : *La neutralité et la Société des Nations*, p. 461.

(30) L'Assemblée (le Conseil) connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde ».

Mais là où la guerre reste licite, la neutralité subsiste. Ainsi la neutralité (comme la guerre) est possible dans les cas suivants : 1) absence d'unanimité, dans l'hypothèse de l'art. 15, al. 7 et de l'art. 12, al. 1 ;

2°) refus d'une des parties de se conformer à la décision rendue (art. 13, al. 4 et art. 15, al. 6).

« Si elle recourt aux armes contre la partie gagnante, elle est coupable de rupture du Pacte et les autres membres doivent exercer contre elle des sanctions. Mais son opposition peut se borner à une résistance passive. En pareil cas, l'autre partie a le droit, après l'expiration de la période de trois mois, de se rendre justice elle-même. La guerre qui éclate est licite » (31) ;

3°) refus des deux parties d'accepter la solution arrêtée par la S. D. N. ;

4°) guerres civiles ;

5°) dans le cas où une décision arbitrale ou judiciaire n'est pas rendue dans un délai raisonnable, ou un rapport du Conseil n'est pas établi dans les six mois à dater du jour où celui-ci a été saisi (art. 12, al. 2) ;

6°) selon certains auteurs, la guerre étant permise dans le cas de l'art. 15, al. 8, la neutralité l'est aussi (32) ;

7°) enfin, les règles de la neutralité restent inchangées entre Etats non membres de la S. D. N.

En cas de guerre illicite, la neutralité n'existe plus. Tous les Etats sont tenus à aider l'Etat victime et à prendre position contre l'Etat infracteur.

Comme les droits des Etats non membres peuvent être touchés par les sanctions, il comporte avant tout de se mettre d'accord avec eux. Si cela n'était pas possible, les droits de neutralité devraient être respectés. Les sanctions juridiques, politiques et économiques n'en souffriront pas. Il n'y a que les sanctions militaires et la guerre-sanction dont l'efficacité serait diminuée. Cet état de choses ne pourrait être logique-

(31) *Whitton, op. cit.* p. 481.

(32) M. Cohn : *Neutralité et S. D. N.*, p. 168, écrit : « Si l'on avait voulu interdire la guerre en ce cas, on aurait pu expressément le dire ».

ment changé que par l'adhésion de tous les Etats du monde (et surtout de deux : Etats-Unis d'Amérique et Fédération des Républiques socialistes-soviétiques) à la Société des Nations. Pour cette raison, un auteur a pu dire que « le système du Pacte a donné au droit de neutralité une plus grande importance qu'il n'avait auparavant en lui donnant une vraie base juridique » (33).

Il n'y a que la Suisse qui est, même dans la S. D. N., considérée comme perpétuellement neutre. Nous sommes d'avis que cette neutralité permanente n'est opposable qu'aux seules non-membres de la S. D. N. Quant à ses relations avec la S. D. N., la Suisse bénéficie seulement d'un régime de faveur. Ce régime se justifie d'abord par le fait que Genève est le siège de la S. D. N., ensuite — on doit le reconnaître — par le fait qu'il est « l'expression de la volonté de la Suisse, en même temps que la conséquence de sa position stratégique et de sa configuration géographique » (34).

Le Protocole de Genève raye la neutralité dans les cas 1° de l'absence de l'unanimité ; si elle n'est pas réalisée, le Conseil soumet l'affaire à l'arbitrage dont la décision est définitivement exécutoire ; 2° : de refus de l'une des parties de se conformer à la décision ; 3° de refus des deux parties. Quant à l'hypothèse de l'art. 15, al. 8, le Protocole prévoit expressément l'initiative du Conseil ou de l'Assemblée conformément à l'art. 11 du Pacte. « L'Etat qui aura ainsi réclamé loyalement l'action de la Société comme moyen de suprême conciliation ne sera pas d'emblée présumé agresseur » (35).

Les accords de Locarno rayent la neutralité dans les mêmes hypothèses que le Protocole. Quant à l'hypothèse de l'art. 15, alinéa 8, le recours à la guerre est exclu en ce qui concerne les accords de l'Ouest. « Il n'en est pas ainsi quant aux accords de l'Est. Supposons un différend entre l'Allemagne et la Pologne, supposons que le Conseil, à cause de l'article 15, alinéa 8 soit empêché de se prononcer et que

(33) M. Cohn, *op. cit.*, p. 172.

(34) Huber : *Schweizerische Neutralität*, p. 77.

(35) Whitton, *op. cit.*, p. 488.

l'Allemagne attaque ensuite son adversaire. Elle ne violerait ni la lettre du traité d'arbitrage qui n'interdit pas la guerre dans tous les cas, ni le Pacte de la Société des Nations (36). » (Ce qui est contesté.) (37)

Le Pacte de Paris qui, ratifié par tous les Etats du monde (38) est d'une portée universelle, déclarant la guerre hors la loi, abolit par là même — au moins théoriquement — la neutralité. Car la guerre défensive, nationale ou internationale, n'est pas à proprement parler une guerre, mais une action de défense sociale de la part d'un ou de tous les Etats. « Désormais — écrit M. Politis (39) — en présence d'une guerre que la loi internationale condamne et que la conscience universelle tient pour un crime, la neutralité telle qu'elle a été comprise jusqu'ici n'est plus concevable ; elle devient un non sens : il serait impossible à l'Etat qui voudrait rester neutre de prétendre que les deux belligérants ont un droit égal à son respect. L'Etat lié par le Pacte de Paris s'est précisément engagé à ne pas reconnaître comme égale la cause des deux belligérants, puisque, aux yeux de tous les Etats contractants, celui d'entre eux qui entreprend une guerre d'agression n'use plus d'un droit ; il viole la loi internationale. » M. Cornejo (40) considère même que « la question la plus importante qui découle du Pacte Kellogg est la transformation du droit connu sous le nom de neutralité. Lorsque la guerre était le droit suprême des Etats, la neutralité était un moyen heureux qui permettait de limiter les conflits, mais puisque la guerre a été mise hors la loi, puisqu'elle est devenue le crime de Caïn, on ne conçoit pas la neutralité de la Société des Nations », ni celle des autres signataires du Pacte de Paris.

Ainsi la neutralité paraît abolie en même temps que la guerre. Néanmoins elle continue d'exister dans la pratique. A l'occasion du conflit sino-japonais, le gouvernement

(36) Whitton, *op. cit.* p. 488.

(37) V. p. 97-98.

(38) Les Etats qui ne l'ont pas signé, l'ont fait à cause de « réserves ». Ils ont pourtant toujours déclaré adhérer à ses principes.

(39) Politis : *le Pacte de Paris et le problème du Désarmement*, p. 536.

(40) Actes de la 10^e Assemblée, séances plénières p. 45.

soviétique, signataire du Pacte de Paris, déclare néanmoins vouloir garder sa neutralité. Le rôle des Etats-Unis est assez imprécis. Ainsi, si « l'idée de neutralité peut être considérée comme une espèce de baromètre dans le nouveau système (41) » indiquant l'état de la solidarité internationale, il faut bien dire : théoriquement, le baromètre est au beau, mais pratiquement il est au variable.

Quant aux rapports existant entre les notions de neutralité et de sanction, elles s'excluent. Les sanctions sont le corollaire d'un ordre juridique. Celui qui ne fait pas de distinction entre le criminel et la victime devient le complice du criminel et doit être mis au ban comme le coupable. La neutralité est logiquement liée à celle de la guerre permise et à celle d'anarchie internationale. Si imparfait que soit à l'heure actuelle le système des sanctions en droit international, l'efficacité de son application dépendra de la suppression de la notion de neutralité, non seulement du vocabulaire du droit international, mais aussi du cœur des peuples.

§ 3. — Les Sanctions et la juridiction des Corps politiques.

Tandis que la presque totalité des différends internationaux d'ordre juridique sont du ressort des instances juridiques (Cour permanente de Justice internationale, Cour permanente d'Arbitrage, Tribunaux arbitraux), les litiges d'ordre politique relèvent des juridictions politiques : Conseil ou Assemblée de la S. D. N. L'inconvénient de cette juridiction a été très bien relevé par le gouvernement allemand dans sa réponse à la S. D. N. à propos du Traité d'Assistance mutuelle (42). Les membres de ces organes étant les représentants de leurs Etats et agissant selon les ordres stricts reçus par leurs gouvernements, ne sont pas à même de décider en toute liberté de conscience et surtout d'agir avec l'urgence nécessaire. On l'a bien vu dans l'actuel conflit sino-japonais. Les gouvernements des grandes

(41) Cohn, *op. cit.*, p. 203, 204.

(42) V. p. 140.

puissances, surtout le gouvernement britannique, ont empêché l'institution de Genève d'agir vite. Ces tergiversations ont permis au Japon de continuer son agression, même après qu'il a été déclaré agresseur. Or, une chambre de la C. P. J. I. ou un tribunal indépendant ayant compétence en matière politique, rendrait impossible un tel état de choses. Le tribunal politique devrait avoir un règlement lui donnant le droit de statuer *ex æquo et bono* (après s'être efforcé de concilier les parties en litige). Cette Cour devrait avoir compétence également en matière de révision de Traités. Quant à sa composition, en devraient faire partie des juristes ayant une expérience politique internationale et d'anciens fonctionnaires de la S. D. N. L'Etat devant apparaître devant ce tribunal aurait droit à un juge national, si toutefois aucun des juges n'est pas ressortissant de l'Etat en cause. L'élection des juges devrait se faire de la même façon que celle des juges de la C. P. J. I.

Ce tribunal statuant dans des délais bien fixés, les Etats ne pourraient prolonger trop longtemps une conciliation qui n'aboutit qu'à renforcer l'agresseur et à affaiblir la S. D. N. La sentence rendue, la S. D. N. et les Etats devraient la faire exécuter.

Nous pensons que la juridiction des Corps politiques constitue un danger pour la Paix et que l'institution d'un tribunal international pour des questions politiques s'impose. Ses sentences donneraient aux sanctions le caractère juridique qu'elles ont en droit national. Appliquées sur l'instauration d'un tribunal, elles auraient plus d'efficacité. L'opinion publique du pays agresseur s'inclinerait plus volontiers devant la sentence rendue par une instance juridique impartiale que devant celle d'un Corps politique. D'autre part, les intérêts qui dictent assez souvent le vote des représentants de l'Etat au Conseil ou à l'Assemblée n'influenceraient aucunement l'esprit des juges étrangers aux préoccupations d'ordre politique,

CHAPITRE V

ÉTUDE CRITIQUE DES DIVERSES SANCTIONS

Ayant défini la sanction comme « une réaction à aspects divers de la communauté internationale contre un de ses membres qui viole la règle de droit régissant cette communauté », nous allons étudier dans ce chapitre les aspects divers de cette réaction. Dans les chapitres précédents nous avons vu comment se posait le problème des sanctions à travers l'histoire du droit international public et quelle solution il a trouvée dans le cadre de la Société des Nations. Les divers aspects de la sanction sont en étroite connexion avec l'état général de la communauté internationale et les idées de l'époque. Quand la communauté internationale est bien organisée, l'organe qui décide l'application des sanctions est un organe collectif et impartial. Ce n'est que dans une société mal organisée que les Etats peuvent procéder à des sanctions quand ils le jugent bon et en finir, non pas au moment où l'injustice cesse, mais quand bon leur semble. Il y a donc des époques où des sanctions sont prises par la collectivité tout entière ou par quelques Etats seulement, mais agissant sur mandat exprès de cette collectivité, et d'autres époques où l'Etat seul est obligé d'appliquer les moyens de coercition, qui sont à sa disposition, parce que le caractère plus ou moins anarchique de la communauté internationale crée la nécessité de se faire justice soi-même.

Avant d'analyser les diverses sanctions, nous jetterons un coup d'œil sur les représailles qui sont justement l'expression de la self-justice.

PREMIÈRE SECTION

Les Représailles

Que sont les représailles ? Fauchille (1) les définit : « des voies de fait, des mesures de contrainte, qui varient indéfiniment, selon la nature des conflits, selon les caractères des peuples, selon les moyens d'action des Etats, selon la forme des injustices commises ». Y. de la Brière est plus explicite. Il les définit comme « des actes de contrainte et de violence, dérogeant aux règles ordinaires du droit des gens, et accomplis en vue de déterminer l'adversaire à réparer ou, du moins, à faire cesser désormais les violences injustifiées dont il est responsable » (2). Pour Strupp « les représailles sont des actes de self-justice internationale qui, par force psychologique ou physique, tâchent de plier la volonté du sujet aux représailles dans le sens de la réalisation du but poursuivi par ces actes » (3).

L'origine des représailles doit être attribuée à l'impuissance des princes du moyen âge, d'obliger leurs sujets à fournir réparation pour les torts commis à l'égard des sujets d'autres princes. Ce fait comportait « l'usage des représailles ou bien, dans un sens plus large, l'usage de chercher son droit par sa propre force » (4). Lorsqu'un habitant d'un pays se prétendait lésé par un habitant d'un autre pays, il portait plainte aux magistrats de son pays. Ceux-ci s'adressaient aux magistrats du pays dont le délinquant faisait partie pour leur demander justice. Si cette demande n'était pas accueillie, on donnait au plaignant des lettres de représailles pour ravager le territoire où se trouvait le délinquant jusqu'à ce qu'il eût obtenu, par la vente du butin, une pleine et entière indemnité. C'étaient souvent des traités qui fixaient les délais pour faire droit aux

(1) Fauchille, *op. cit.*, n° 978.

(2) de la Brière : *Evolution de la doctrine et de la pratique en matière de représailles*, p. 241.

(3) Strupp : *Das volkerrechtliche Delikt*, p. 196.

(4) Van Vollenhoven : *Du droit de paix*, p. 42.

réclamants afin de prévenir des trop prompts représailles.

Au XIII^e siècle, les parties devaient s'adresser d'abord aux conservateurs de paix, et ce n'est qu'au cas où elles attendaient vainement, dans un terme fixé par convention ou traité entre les Etats dont elles faisaient partie, qu'elles pouvaient exercer des représailles. Au 14^e siècle, les parties étaient obligées « d'obtenir préalablement des conservateurs une permission moyennant des lettres de représailles et de marque. Les premières donnaient au tenant droit de s'emparer des biens étrangers dans l'enceinte de la juridiction du souverain qui les accordait, les dernières autorisaient à les saisir hors des limites du territoire (5) ». Au 15^e siècle, ces lettres de représailles et de marque ne sont accordées que si les sujets d'un Etat ont adressé une plainte au souverain dont dépendent les coupables et à condition qu'on leur ait refusé une réparation. Au surplus, en France, les rois se réservent seuls le droit d'accorder ces lettres (édit de Charles VIII en 1485). Ces lettres donnaient droit d'agir non seulement contre celui qui avait causé le tort, mais aussi contre n'importe quel individu, appartenant à la même nation. Ainsi, dans l'ancien droit, « les représailles deviennent admissibles, parce que le souverain du spoliateur refuse ou néglige de rendre justice ; licites, à condition que le souverain de celui qui les exerce accorde l'autorisation de les accomplir et reconnaisse qu'elles sont justifiées. Si, faute de pouvoir obtenir normalement justice, on fait payer la dette du spoliateur par l'un quelconque de ses compatriotes solvables, c'est en vertu du principe de la solidarité civique entre membres d'une même communauté politique (6) ». Selon Bartole, les représailles relevaient du droit divin et du droit des gens (7). Mais Vitoria les rangea parmi les moyens de guerre, Gentilis les condamna. Le concile général de Lyon (1274) les déclara contraires à l'équité. Frédéric II les abrogea en même temps que les guerres privées. Néanmoins, elles subsistèrent jusqu'à ce que

(5) Wheaton : *Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique, depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours*. p. 79.

(6) de la Brière, *op. cit.*, p. 253.

(7) V. à ce sujet E. Nys : *Les origines du droit international*, p. 68.

l'Etat moderne devint en mesure d'assurer la justice nationale et de garantir à ses sujets la réparation des torts commis même par les nationaux d'autres Etats. Mais alors elles sont exercées d'Etat à Etat. C'est le manque d'une organisation parfaite de la communauté internationale qui rend nécessaire la self-justice.

Dans la Société des Etats, les représailles étaient fréquentes en matière de recouvrement de dettes contractuelles. Des pays ayant des difficultés financières refusaient de payer leurs dettes. Alors, les Etats créanciers, pour obtenir satisfaction, recouraient à des mesures de contrainte « L'on notifie à la partie adverse les prestations ou garanties dont on exige l'acquittement immédiat. A défaut de réponse favorable, l'on procède aux mesures de coercition qui doivent se proportionner elles-mêmes à la nature et à l'importance de la satisfaction qu'il s'agit d'obtenir. L'on arrêtera les mesures coercitives aussitôt qu'un accord sera survenu et que la partie adverse aura livré les garanties désirables » (8).

C'est la 2^e Conférence de Paix de la Haye qui, par la convention Porter, limita l'emploi de la force dans le recouvrement des dettes contractuelles (9). Elle n'est plus licite que dans le cas où l'Etat débiteur refuse l'arbitrage ou n'exécute pas la décision arbitrale.

Dans la Société des Nations, la question de la légitimité des représailles se posa à l'occasion de l'occupation de l'île de Corfou par l'Italie (1923). Un comité de juristes, composé de MM. : Adatci, Buckmaster, Buero, Castello-Branco, Fromageot, van Hamel, Vittoria-Rolandi, Ricci, Unden, de Villa Urrutia, de Visscher (après que l'incident italo-grec était réglé par voie diplomatique) avait à se prononcer sur la question suivante : « Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre sont-elles conciliables avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte, quand elles sont prises par un membre de la Société des Nations contre un autre membre de la Société, sans recours préalable à la procédure prévue

(8) de la Brière, *op. cit.*, p. 271.

(9) V. p. 59.

dans ces articles? ». Le comité répondit (10): « Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte, et il appartient au Conseil, saisi du différend, de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci ». Selon cette réponse, c'est donc au Conseil de déclarer si les représailles employées par un Etat membre de la S. D. N. contre un autre membre sont justifiées ou non. Cette réponse du Comité ressemblant plutôt aux oracles rendus par la Pythonisse qu'à une solution juridique (11) ne tranche rien. La doctrine a donc continué à discuter cette question. M. Strupp admet leur emploi, car « ni l'article 12 ni l'article 15 ne contiennent réellement une interdiction des représailles, ils se prononcent uniquement contre la guerre » (12). Et si elles constituent « de par leur nature un incident qui pourrait amener une rupture, la conséquence en est non la défense des représailles, mais la possibilité pour l'Etat contre lequel sont dirigées les représailles d'invoquer, aux termes des articles 12 et 15 du Pacte, le secours du Conseil de la Société des Nations » (13). Par contre, M. Politis trouve qu'entre membres de la Société des Nations « l'usage des représailles constituées par des actes d'hostilité n'est plus juridiquement possible avant l'emploi de la procédure pacifique organisée par le Pacte. Il en est ainsi non seulement parce que de pareilles représailles impliquent une menace de rupture de paix, mais encore et surtout parce que, par application même du droit commun, la procédure prévue prive les représailles du caractère de nécessité qui seul les peut justifier. Cet argument est d'autant plus fort ici que la procédure pacifique préalable n'est pas seulement offerte, elle est imposée aux membres de la S. D. N. » (14).

(10) Cité d'après de la Brière, *op. cit.*, p. 283.

(11) Verdross : *Règles générales du droit international de la paix*, p. 493.

(12) Strupp : *L'incident de Janina entre la Grèce et l'Italie*, p. 284.

(13) Strupp : *L'incident de Janina entre la Grèce et l'Italie*, p. 284.

(14) Politis : *Les représailles entre Etats membres de la Société des Nations*, p. 11-12.

D'ailleurs M. Politis est d'avis « qu'il y aurait une flagrante inconséquence à admettre que le Pacte, qui a limité le droit de guerre, a entendu laisser sans entraves l'usage des représailles que déjà le droit commun, tout en ne touchant pas à l'exercice du droit de guerre, a soumis à de nombreuses restrictions. Il est au contraire logique de supposer que le Pacte a voulu circonscrire davantage le domaine des représailles, en condamnant celles qui comportent l'emploi de la force armée. Ce qui importe, en effet, avant tout, dans la nouvelle organisation internationale, c'est le maintien de la paix. Tout ce qui va à l'encontre de ce but est inconciliable avec elle. Or les représailles envisagées ici constituent un danger pour la paix, car l'Etat attaqué peut, contrairement à toute prévision, y riposter et déclencher ainsi la guerre » (15). M. Scelle exprime le même avis (16). M. de la Brière ne conçoit pas de représailles dans un ordre juridique international, armé de garanties et de sanctions. « Il faudrait que les procédures internationales d'accommodement, d'arbitrage ou de justice eussent, d'abord, échoué dans leur exercice et se fussent démontrées manifestement inopérantes pour que l'on pût encore regarder comme tolérables et licites, pour la restitution du bon droit, soit la guerre elle-même, soit les représailles par coercition armée en temps de paix, qui sont une menace évidente de guerre et un commencement possible d'hostilités guerrières » (17).

Nous pensons que le Pacte n'admet pas de représailles là où il défend la guerre. Le recours à la procédure pacifique est obligatoire et l'emploi des représailles avant cette procédure est contraire à la lettre et à l'esprit du Pacte. Seulement, dès l'instant que la guerre devient licite selon le Pacte (18), l'emploi des représailles ne peut être contesté.

(15) Politis, *op. cit.*, p. 13.

(16) Scelle : Préface au livre de M. Nicoglou : *L'affaire de Corfou et la Société des Nations*, p. VIII s'exprime comme suit : « l'esprit tout entier du droit international nouveau et la morale internationale proclamée depuis la paix exigent qu'avant toute mesure coercitive, on mette en jeu immédiatement les procédures de solution pacifique que la constitution de la S. D. N. offre à ses membres ».

(17) de la Brière, *op. cit.*, p. 285.

(18) Le Pacte ne permet la guerre que dans quatre cas : a) après l'arbitrage ou le procès-verbal d'unanimité du Conseil (ou encore de l'Assem-

Mais après l'entrée en vigueur du Pacte de Paris (Pacte Briand-Kellogg), des représailles ne peuvent plus être admises, car la solution de tous les différends ne devra jamais être recherchée que par des moyens pacifiques. L'existence des sanctions exclue logiquement des représailles. L'ordre juridique nouveau a donc mis fin aux représailles, dernière survivance de la self-justice légitime en droit international public. Et comme le Pacte Briand-Kellogg est accepté par plus d'Etats que ne compte la S. D. N., la défense d'user de représailles peut donc être considérée comme une loi générale. Mais tandis que la self-justice est remplacée par un système de sanctions pour les Etats adhérents à la Société des Nations, les Etats restés en dehors de la Société, s'ils ne recourent pas aux offices de la S. D. N., le cas échéant, se verront privés du droit d'application des représailles, sans pouvoir compter sur l'efficacité du système du Pacte.

Les aspects sous lesquels se présentaient les actes de représailles les plus fréquemment employés sont (19) :

1° la mise sous séquestre de biens appartenant à l'adversaire et saisies des sommes qui lui sont dues ; 2° la mise sous séquestre des biens des sujets de l'autre Etat, situés sur le territoire de l'Etat lésé ; 3° l'interruption des relations commerciales, postales, télégraphiques ; 4° le renvoi, l'expulsion des ressortissants de l'Etat qui n'a pas respecté le droit international ; 5° l'arrestation à titre d'otages, de quelques-uns de ses ressortissants ou de fonctionnaires de l'autre Etat ; 6° le refus d'exécuter les traités ou leur dénonciation ; 7° le retrait des privilèges ou des faveurs accordés aux ressortissants de l'Etat étranger ; 8° le boycottage ; 9° l'embargo ; 10° le blocus pacifique ; 11° l'occupation, qui est une prise de gage.

blée avec majorité qualifiée, contre le ou les Etats qui ne se conforment pas à la décision (art. 13 et 15) mais, dans tous les cas, trois mois seulement après le jour où les décisions ont été prises (art. 12) ; b) au cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres (art. 15, al. 7) ; c) contre un Etat non membre qui refuse de soumettre le litige à la procédure instituée par le Pacte ; d) dans l'hypothèse de l'art. 15, al. 8 (d'ailleurs contesté en doctrine). Voyez Sturzo, *La communauté internationale et le droit de guerre*, p. 109.

(19) Fauchille, *op. cit.*, 982, et de la Brière, *op. cit.*, pp. 272, 273.

Citons enfin quelques exemples de la pratique des représailles à travers l'histoire du droit international.

« Vers 1292, deux matelots, l'un normand, l'autre anglais, se prirent de querelle dans le port de Bayonne ; on en vint aux coups ; l'Anglais blessa son adversaire. Les magistrats de Bayonne restant inactifs, les marins normands en appelèrent au roi de France. Avec une négligence impardonnable, Philippe le Bel s'abstint d'intervenir. Les Normands décidèrent de se faire justice à eux-mêmes, saisirent le premier bateau anglais qu'ils rencontrèrent et pendirent haut et court les personnes de bord. Les marins anglais ripostèrent par des actes de violence et les choses en vinrent au point qu'en dehors de toute action des gouvernements, les parties en présence firent alliance, l'une avec les Irlandais et les Hollandais, l'autre avec les Flamands et les Génois. Deux cents marins normands parcoururent les mers d'Angleterre, massacrant tous les marins anglais qu'ils arrêtaient. Les Anglais armèrent une flotte et tuèrent, dit-on, des milliers de Normands. Les rois prirent alors en main la cause de leurs sujets. Philippe le Bel fit citer Edouard 1^{er} devant la Cour des Pairs comme coupable de félonie et le roi d'Angleterre faisant défaut, il saisit le duché de Guyenne » (20).

« Voici Cromwell à qui un négociant anglais raconte que la France lui a confisqué un vaisseau de commerce. Vexé du procédé, il écrit une lettre au Cardinal de Mazarin et la fait porter à Paris par le plaignant. Celui-ci revient au bout de trois jours sans avoir reçu satisfaction. Alors Cromwell expédie dans la Manche deux vaisseaux de guerre avec mission de saisir tous les bâtiments français qu'ils trouveront. Quelques navires sont ainsi capturés et Cromwell les vend sans autre forme de procès, rembourse le plaignant jusqu'à concurrence du préjudice allégué et avertit seulement l'ambassadeur de France qu'il y a un solde à sa disposition » (21).

En 1896, la Grande-Bretagne occupe le port de Grinto au

(20) E. Nys, *op. cit.*, pp. 63, 64.

(21) Dumas, *op. cit.*, p. 180.

Nicaragua pour forcer le pays à payer une indemnité à raison de l'arrestation de sujets britanniques (22).

En 1901, la France occupe une partie de l'Ile de Mytilène, pour forcer la Turquie à l'exécution de ses engagements au sujet d'affaires relatives aux quais de Constantinople, aux marais d'Ada Bazar et aux créances de deux Français (22).

En 1902, une escadre anglo-italo-allemande bombarde le fort de San Carlos, afin d'obliger le gouvernement de Venezuela à payer des indemnités dues à des nationaux anglais, italiens et allemands (22).

En 1923, l'Italie occupe Corfou pour obtenir de la Grèce « les réparations qui lui sont dues en conformité des usages et du droit des gens » (23).

DEUXIÈME SECTION

Les Sanctions

Les sanctions se présentent sous les aspects suivants : morales, juridiques, économiques, politiques et militaires. C'est dans cet ordre d'idées que nous allons les étudier.

§ 1. — Les Sanctions morales.

Les sanctions morales sont celles qui frappent un membre de la communauté internationale, coupable d'avoir transgressé le droit régissant cette communauté dans son honneur et sa considération.

C'est ainsi que les Grecs craignent la malédiction et les Romains la punition des Dieux, en cas de violation des règles du droit des gens. Le moyen âge connaît l'excommunication et l'interdit.

La force de la sanction morale en ces temps s'explique par son caractère religieux. Le monde croyait en Dieu et

(22) V. Fauchille, *op. cit.*, n° 983.

(23) Pétrascu : *Les mesures de contrainte internationale qui ne sont pas la guerre entre Etats membres de la Société des Nations*, p. 30.

était convaincu du rôle prédominant du Pape. Par conséquent, la sanction ecclésiastique était efficace.

L'excommunication signifiait « l'exclusion totale de la communion de l'Eglise » (24). L'excommunié était privé de la participation aux sacrements pendant sa vie et de toute sépulture religieuse après sa mort. L'interdit consistait dans une peine impersonnelle qui privait un point quelconque du territoire de certaines choses sacrées comme la réception des sacrements, la participation aux offices divins, la sépulture ecclésiastique.

Dans les temps modernes, ce sont les journaux qui font l'opinion publique et peuvent souvent imposer la cessation de la violation d'une règle de droit et même les réparations dues. Des théoriciens modernes ont vu dans l'opinion publique la meilleure sanction du droit international. Les Anglais et les Américains surtout, voient dans le blâme de l'opinion publique, la garantie de l'exécution des sentences arbitrales et des décisions des organes internationaux (25). Nous pensons que l'opinion publique peut souvent être une sanction efficace. Mais compter exclusivement sur elle, serait lui demander plus qu'elle ne peut donner. Car il n'y a pas une opinion publique, mais plusieurs. Le conflit sino-japonais, par exemple, a divisé profondément l'opinion publique. Les uns — et nous nous rangeons de leur côté — voient dans les procédés qu'emploie le Japon pour créer un Etat indépendant en Mandchourie une violation du Pacte de la S. D. N. et du Pacte de Paris, les autres trouvent que le Japon agit, soit par nécessité, soit en gendarme de l'ordre public. Et si l'on sait que les journaux ne sont le plus souvent qu'une affaire commerciale, prêts à justifier tous les actes de ceux qui les payent, on est en droit de n'attribuer plus d'importance à cette opinion publique qu'il ne faut. A notre époque, la sanction morale apparaît nettement insuffisante à sanctionner le droit international public.

(24) Goubran : *Le problème des sanctions dans l'évolution de l'arbitrage international*, p. 134.

(25) V. entre autres p. 73-110.

Donnons quelques exemples, où la sanction morale s'avérait une sanction efficace du droit international.

En 1073, le Pape Grégoire VII cite devant lui l'empereur Henri IV (26). Celui-ci résiste. Le Pape l'excommunie en ces termes : « De la part de Dieu Tout Puissant et de ma pleine autorité, je défends à Henri, fils de Henri, de gouverner le royaume teutonique et l'Italie, j'absous tous les chrétiens des serments qu'ils lui ont faits ou lui feront. Il est interdit à toute personne de lui rendre aucun service comme à un roi ». Aussitôt les sujets d'Henri l'abandonnent. La diète assemblée à Tibur déclare que s'il n'obtient pas l'absolution du Pape dans un délai déterminé, on lui désignera un successeur. « Et c'est alors qu'on vit le César germanique, le fier successeur d'Auguste, de Charlemagne et d'Othon le Grand ramper aux portes du château de Canossa, vêtu d'un simple cilice et pieds nus dans la neige, jusqu'au jour où Grégoire VII l'admit à lui baiser l'orteil ». Mais l'Empereur humilié oublie aussitôt les engagements pris. Il est de nouveau excommunié. Un anti-pape le couronne. Grégoire VII meurt dans l'exil. Mais Henri IV ne recueille pas le fruit de ses victoires. Il meurt à Liège. Le pape Pascal II le fait déterrer et, « pendant cinq ans, son cadavre resta sans sépulture et lorsque le clergé de Liège voulut recueillir ses cendres, Rome insista sans pitié pour l'observation des effets posthumes de sa sanction ».

Innocent III excommunie tour à tour Philippe-Auguste, roi de France et Jean Sans Terre, roi d'Angleterre, parce qu'ils refusent de rétablir la paix, malgré l'injonction papale. En outre, le territoire de l'Angleterre est frappé d'interdit. Jean Sans Terre est obligé de le reprendre à genoux des mains du Légat Pandolf (27).

En 1867, la campagne du Temps, les protestations des hommes distingués allemands (comme Liebig, Schulz-Delitsch) et de l'Association internationale des travailleurs empêchent une guerre franco-prussienne, au sujet du Luxembourg (28).

(26) V. Dumas, *op. cit.*, pp. 79-82.

(27) V. Dumas, *op. cit.*, p. 87.

(28) *Ibid.* pp. 125-129.

Entre 1876 et 1880 Gladstone, homme d'Etat anglais célèbre, fait une campagne violente contre la Turquie, stigmatisant les crimes commis contre les Bulgares. Cette campagne contribue beaucoup à la constitution d'une principauté autonome bulgare par le Traité de Berlin.

§ 2. — Les Sanctions juridiques.

Les sanctions juridiques sont celles qui procèdent des principes du droit commun sur la responsabilité civile ou pénale. Elles frappent le membre de la communauté internationale, coupable d'avoir transgressé le droit régissant cette communauté, soit directement, soit indirectement, à travers ses sujets.

Les sanctions juridiques procédant des principes du droit commun sur la responsabilité civile et frappant directement le membre coupable de la communauté internationale sont : dommages-intérêts, frais d'exécution fédérale, saisie des biens et réparations. Les deux premières formes étaient prévues par la Confédération suisse au moyen âge. Des réparations ont été établies par les traités d'après guerre (traité de Versailles etc. (29). Le projet italien prévoit la saisie des biens, meubles et immeubles possédés par l'Etat sur le territoire des autres Etats (art. 29 e).

Les sanctions juridiques procédant des principes du droit commun sur la responsabilité civile et frappant indirectement l'Etat à travers ses sujets, sont : saisie des biens des sujets de l'Etat coupable (30), administration forcée de ses biens, défense pour les compagnies d'assurance de dédommager les sujets de l'Etat coupable, interdiction pour les débiteurs d'effectuer des paiements ou de rembourser des lettres de change, suspension au regard des sujets de l'Etat contrevenant des traités d'établissement, des conventions relatives à la protection des droits d'auteurs et à la propriété industrielle, des conventions de droit international privé, refus de l'accès des tribunaux, refus de l'*exequatur*, mise sous sequestre des

(29) V. à ce sujet, p. 64.

(30) Déjà prévue par la Confédération suisse du moyen âge.

biens, meubles et immeubles. Ces mesures ont été prises pour une grande partie pendant la guerre mondiale et ont été préconisées par les projets français et italien (art. 29 c).

Le Pacte de la S. D. N. vise ces mesures dans l'art. 16, obligeant les Etats membres de la S. D. N. « à interdire tous rapports et à faire cesser toutes communications personnelles entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte ». Les raisons qui plaident pour l'application de pareilles mesures et qui les justifient sont indiquées dans le projet français. Citons-le : « Il est des sanctions, appartenant au domaine juridique, qui exerceront une action très énergique et très pressante sur l'attitude et sur les décisions des représentants (de l'Etat) à raison des sacrifices qu'elles imposeront aux intérêts privés des citoyens eux-mêmes. Il n'est pas question de dépouiller ces derniers des avantages du droit naturel, de les punir d'actes qui ne leur sont pas personnellement imputables ; mais la solidarité nationale, dont ils ont la charge en même temps que le bienfait, permet sans doute de leur retirer momentanément l'exercice de telle faculté qui, bien que n'étant pas indispensable à l'existence, contribue cependant à la faciliter ».

Les sanctions juridiques procédant des principes du droit commun sur la responsabilité pénale et frappant directement l'Etat sont : amendes et exclusion de la communauté. L'ancienne Grèce connaissait ces deux sanctions. L'application d'une amende était assez fréquente. Citons quelques exemples : le Tribunal érézien dans son jugement qui mit fin au différend entre Paros et Naxos décida que la partie qui ne respecterait pas ce jugement, devra payer à l'autre une amende de vingt talents (31). La Ligue achéenne infligea une amende à Sparte refusant à s'incliner devant le jugement rendu par Callicrate dans le différend qu'elle avait avec Mégalo polis (32). Les Lacédémoniens s'étant emparés par surprise de la citadelle de Thebes, furent condamnés par les Amphictyons d'abord à cinq, puis à mille talents d'amende (33).

(31) V. Raeder, *op. cit.*, 318, 319.

(32) *Ibid.* p. 321.

(33) Dumas, *op. cit.*, p. 10.

En 346 a I. Ch. Spartiates et Phocéens furent exclus de la Ligue des Amphietyons.

La Confédération suisse sanctionne son statut par l'application des amendes. Le projet italien préconise l'exclusion de la Société des Nations (art. 29 j) et l'imposition d'une indemnité ou d'une prestation d'autre nature (art. 29 d).

Le projet français s'exprime, en ce qui concerne ces sanctions, comme suit : « Les infractions commises, encouragées ou tolérées par l'un des Etats associés, pourront entraîner à sa charge des sanctions pécuniaires qui lui seront appliquées par la Cour de justice internationale ».

La S. D. N. connaît seulement l'exclusion d'un Etat membre de la S. D. N., coupable d'avoir violé un des engagements résultant du Pacte.

Les sanctions juridiques procédant des principes du droit commun sur la responsabilité pénale et frappant indirectement l'Etat, à travers ses sujets, sont : la mise hors la loi ou l'accusation de ses sujets, coupables d'avoir violé le droit international. Ces sujets sont, par la force de choses, des chefs d'Etat tout puissants qui, par leur ascendant personnel, ont entraîné leur peuple à agir contre le droit et qui assument la responsabilité de ces méfaits. Deux fois pareilles sanctions ont été prises : en 1814-1815 contre Napoléon, en 1918-1919 contre Guillaume II et un nombre de ses sujets ayant commis des actes contraires aux lois et coutumes de la guerre.

C'est quand Napoléon rentra en France, en dépit des traités (convention de Fontainebleau), que les représentants des huit puissances qui avaient signé le traité de Paris de 1814, lancèrent la déclaration suivante (13 mars 1815) : « Les puissances déclarent que Napoléon Bonaparte s'est placé hors des relations civiles et sociales et que, comme ennemi et perturbateur du repos du monde, il s'est livré à la vindicte publique » (34) Par le traité du 2 août, les Puissances décidèrent de le traiter en prisonnier de guerre et de confier sa garde spécialement à l'Angleterre. En vertu de

(34) Cité d'après Debidour : *Histoire diplomatique de l'Europe*, I. I. p. 47.

cet arrangement, Napoléon fut transporté à Sainte-Hélène et surveillé collectivement par les agents de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie.

Le Traité de Versailles mit en accusation Guillaume II (art. 227) et certains de ses sujets (art. 228) (35). L'empereur ne fut pas extradé. Les autres coupables de crimes de guerre échappèrent par conséquent, pour la plupart, aux sanctions envisagées.

Le projet français prévoyait à ce sujet l'application des règles ordinaires de la compétence criminelle contre « l'individu dont les attentats ou les agissements auront compromis le maintien de la paix et les mesures subsidiaires... à prendre pour assurer une répression, au cas où le gouvernement du pays auquel ressortit le coupable ne l'assurerait pas lui-même ».

Le Pacte ne prévoit rien à ce sujet.

C'est en 1920 que le baron Descamps proposa au comité des juristes, chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale, la création d'une Haute Cour compétente « pour juger les crimes contre l'ordre public international et le droit des gens universel, qui lui seront déférés par l'Assemblée plénière de la Société des Nations ou par le Conseil de cette Société. C'est à la Cour qu'incomberait de caractériser le délit, de fixer la peine et de déterminer les moyens appropriés à l'exécution de la sentence » (36). La 3^e Commission de l'Assemblée préconisait une chambre spéciale de C. P. J. I., pour juger les délits et crimes internationaux. La 1^{re} Assemblée estima le projet prématuré. Le Professeur Bellot proposa en 1924 à l'International Law Association un projet tendant à la création d'une Cour permanente de justice pénale internationale, projet adopté par l'Association en août 1926 (37). De même, l'Union Interparlementaire et l'Association Internationale

(35) V. à ce sujet p. 63.

(36) Cité d'après Bustamante : *La Cour Permanente de Justice Internationale* p. 184.

(37) V. à ce sujet Politis : *Les nouvelles tendances du droit international* p. 114.

de droit pénal s'en sont occupées. M. Politis préconise également cette idée. Il écrit à ce sujet, entre autres :

« Les véritables, les seuls responsables des guerres sont les gouvernements qui décident ou tolèrent le recours à la force. Bismarck qui s'y connaissait, l'a proclamé en disant « ce ne sont jamais les nations qui veulent la guerre ; ce ne sont toujours que de petites minorités ». On ne saurait assez se pénétrer de cette grande vérité, si l'on veut assurer la répression efficace du plus grand crime international (38) ». MM. Pella et Saldana préconisent également dans leurs ouvrages ces idées (39). M. de Lapradelle insiste également sur l'importance de cette sanction dans les cours qu'il fait à la faculté de droit de Paris.

Nous nous rallions à cette idée, soutenue par les illustres savants cités plus haut. Car il ne suffit pas que la Société des Nations prévoie un système de règlement pacifique des conflits et des sanctions contre l'Etat contrevenant. Il faut absolument que l'organisme international soit en droit de déclarer hors la loi internationale un chef d'Etat dont la culpabilité personnelle est évidente. Il ne suffit pas de mettre la guerre hors la loi. Il faut mettre en accusation publique le chef d'Etat qui, sans se tenir aux règles constitutionnelles de son pays ou bien étant chef responsable, recourt à la force contre un autre Etat. Il faut que dans ce cas, le Conseil, l'Assemblée ou bien la Cour permanente de justice internationale puisse déclarer hors la loi et passible d'une sanction internationale ce chef d'Etat. Le pays dont il est le chef devra alors l'extrader ou bien souffrir lui-même de l'application des sanctions. Quand l'Etat coupable sera vaincu, le Chef responsable sera déféré à la C. P. J. I., qui le jugera. La crainte d'un pareil jugement sera en outre un moyen préventif.

Les sanctions juridiques sont donc très variées. Les unes sont de véritables mesures de police, applicables, dès que la

(38) Voyez à ce sujet Politis : *Les nouvelles tendances du droit international*, p. 129.

(39) Pella dans *La criminalité collective des Etats et le droit pénal de l'avenir*, Saldana dans *La justice pénale internationale*.

violation de la règle de droit a été constatée, les autres ne s'imposent qu'après la cessation de la violation, étant d'ordre punitif. Les premières ne seront effectives que prises dans un ensemble des mesures arrêtées. Les dernières devront s'inspirer un peu de l'idée que les individus sont les véritables responsables et que « la responsabilité collective est une trompeuse et décevante illusion » (40). Il faudra donc frapper très durement les individus responsables et très légèrement la collectivité. De cette façon on évitera de semer la haine entre peuples et fera comprendre aux sujets de l'Etat coupable les avantages de l'ordre juridique international. Néanmoins, une certaine punition s'imposera pour inciter la collectivité à ne plus se laisser guider par des hommes sans scrupules.

§ 3. — Les Sanctions économiques.

Les sanctions économiques sont celles qui touchent aux relations commerciales, financières et industrielles du membre de la communauté internationale coupable d'avoir transgressé le droit régissant cette communauté. Elles le frappent soit directement, soit indirectement à travers ses sujets.

L'importance de ces sanctions dépend du développement économique, financier et industriel de la communauté internationale en général et de l'état économique du membre coupable en particulier. Comme c'est le commerce seul qui domine des siècles entiers la vie économique, ce sont des sanctions économiques touchant aux relations commerciales qui sont préconisées et appliquées. Ce n'est que depuis le siècle dernier que des sanctions économiques d'ordre financier et industriel sont envisagées et pratiquées.

Ainsi les Athéniens, avant la guerre de Péloponèse, interdirent le commerce avec la ville de Mégara, alliée politiquement avec Sparte, mais dépendante d'Athènes au point de vue économique. La ligue rhénane et la Hanse prévoyaient comme sanctions l'arrêt des relations commerciales et l'inter-

(40) Politis, *op. cit.*, pp. 128-129.

diction du commerce. La Hanse connaissait encore l'exclusion parfaite de toute relation commerciale avec les villes et de tout privilège des marchands dans les comptoirs (*Verhandlung*). C'est la Convention qui, par décret de 1793, annulait tous les traités de commerce passés entre la France et les puissances avec lesquelles elle était en guerre et interdisait l'introduction de diverses marchandises en France. Un autre décret proscriit du sol de la République toutes marchandises fabriquées ou manufacturées dans les pays soumis au gouvernement britannique. Le blocus continental décrété par Napoléon poursuit principalement des buts économiques.

La guerre mondiale perfectionna les formes de la lutte économique. Ainsi les Alliés tenaient une conférence économique en 1916 à Paris et s'engageaient à interdire (41) à leurs nationaux et à toute personne résidant sur leur territoire, tout commerce avec : 1° — les habitants des pays ennemis quelle que soit leur nationalité ; 2° — les sujets ennemis en quel que lieu que ces sujets résident ; 3° — les personnes, maisons de commerce et sociétés dont les affaires sont contrôlées en tout ou en partie par des sujets ennemis, ou soumises à l'influence de l'ennemi et qui seront inscrites sur une liste spéciale ; à prohiber l'entrée sur leur territoire de toutes marchandises originaires ou provenant des pays ennemis ; à rechercher l'établissement d'un régime permettant la résiliation pure et simple des contrats souscrits avec des sujets des ennemis et nuisibles à l'intérêt national ; à mettre sous séquestre ou contrôle les maisons de commerce possédées ou exploitées par des sujets ennemis sur les territoires des pays alliés, à liquider certaines de ces maisons, ainsi que les marchandises qui en dépendent, les sommes provenant de ces réalisations restant placées sous séquestre ou contrôle ; à unifier les listes de contrebande de guerre et de prohibition de sortie ; à surbordonner l'octroi des autorisations d'exportation dans les pays neutres, d'où l'exportation vers les territoires ennemis pourrait être effectuée, soit à l'existence dans ce pays, d'organismes de contrôle

(41) Le texte se trouve dans le *Journal du droit International*, 1916, pp. 1366-1369.

général agréés par les Alliés, soit à défaut de ces organismes, à des garanties spéciales, telles que la limitation des quantités exportées, le contrôle des agents consulaires alliés, etc...

Des organismes de contrôle furent réellement créés. En 1915 se formait à La Haye la *Nederlandsche Overzee Trust Maatschappij* (N. O. T.) et à Berne la Société suisse de Surveillance économique (S. S. S.).

A ces mesures d'ordre commercial s'ajoutaient dans tous les pays belligérants des mesures d'ordre financier : défense de coter les titres et valeurs des Etats ennemis, d'effectuer le paiement de dividendes, de négocier des actions et de rembourser des traites. En même temps, on refusait de livrer aux ennemis des matières premières.

De ces mesures de guerre s'inspirent les projets italien et français. Le premier envisage : fermeture des ports et refus des matières premières et des denrées indispensables à la vie économique (art. 29 *g*), exclusion de la cote officielle des titres et valeurs de l'Etat fautif (art. 29 *h*), défense de trafic et isolement économique partiel ou total (boycottage) (art. 29 *i*), saisie des navires et des cargaisons appartenant à l'Etat fautif ou à ses citoyens et des marchandises à destination de cet Etat se trouvant dans les ports et dans les eaux territoriales des Etats contractants (embargo — art. 29 *l*).

Le Projet français a la teneur suivante : « D'autres sanctions, d'ordre économique, pourront être mises à la disposition de la Société des Nations ; elles lui donneront le moyen d'exercer par des mesures diverses, pouvant aller jusqu'à une mise en interdit total, sous le rapport commercial, industriel ou financier, une contrainte efficace sur l'Etat qui aura méconnu le pacte social. Ces mesures sont notamment : a) le blocus consistant à mettre obstacle par la force à toute relation commerciale avec le territoire de cet Etat ; b) l'embargo, c'est-à-dire la saisie et la mise sous séquestre provisoire, dans les eaux territoriales des Etats associés des navires et des cargaisons appartenant à l'Etat coupable et à ses nationaux, ainsi que la saisie de toute marchandise à destination de cet Etat ; c) le refus des matières premières et

des denrées alimentaires indispensables à sa vie économique ; d) l'interdiction d'émettre des emprunts publics sur les territoires des Nations associées, le refus de l'admission à la cote du marché officiel pour les valeurs émises en dehors, et même le retrait de l'admission antérieurement accordée. Les sanctions ainsi prévues seront d'autant plus efficaces et d'autant plus promptes dans leur application que les Etats associés se seront préalablement entendus pour s'assurer, par une organisation économique propre à faciliter leur entr'aide, contre toute répercussion à leur détriment. Ce simple tableau montre que la Société des Nations ne sera pas désarmée, lorsqu'il s'agira de faire respecter ses décisions, et d'imposer à ceux qui viendraient la troubler, la paix par le droit, dont le maintien sera sa raison d'être ».

Le projet français lie donc la question de la sanction économique à une organisation propre à faciliter l'entr'aide des Etats appliquant les sanctions. C'est d'autant plus nécessaire que la mise en pratique de cette sanction peut causer de grandes pertes aux divers Etats.

Le Pacte de la S. D. N. consacre dans l'alinéa 1^{er} de l'art. 16 le principe des sanctions économiques d'ordre commercial et financier et dans l'al. 3 du même article l'entr'aide mutuelle. Dans un chapitre précédent nous avons analysé l'activité de la S. D. N. concernant l'arme économique et l'entr'aide économique. Au cas d'une application de l'art. 16, les diverses mesures devront s'inspirer des mesures préconisées par le projet français (et italien). Quant à l'entr'aide, la convention d'assistance financière devra guider les Etats membres de la S. D. N.

Analysons maintenant deux formes des sanctions économiques qui exigent des explications détaillées, c'est-à-dire a) l'embargo et b) le boycottage.

a) « L'embargo consiste à mettre arrêt sur les navires et sur les cargaisons des sujets d'un Etat étranger, se trouvant dans les ports ou dans les eaux territoriales de l'Etat » (Fauchille) (42). L'exemple le plus célèbre de l'emploi de cette

(42) Fauchille, *op. cit.*, n° 985.

mesure est celui qu'ont donné la France et l'Angleterre en 1832, obligeant la Hollande à exécuter le traité du 15 novembre 1831, qui lui avait enlevé la Belgique.

Cette mesure pourra être appliquée par la S. D. N. en cas d'application de l'art. 16. Ainsi on la pourrait pratiquer pour empêcher l'exportation des armes ou des matières premières.

b) Le boycottage « moyen de lutte économique par excellence » (43), consiste en l'isolement économique d'un Etat. Pratiqué depuis l'existence des relations économiques par les mécontents d'une nation contre d'autres nationaux, il devient avec le développement des relations économiques internationales un moyen efficace de lutte d'un Etat contre un autre. Sa particularité consiste dans le fait que ce sont les sujets d'un Etat qui mènent la lutte contre les sujets d'un autre Etat. Cette lutte ne reçoit pas, au moins officiellement, l'autorisation des autorités de l'Etat.

C'est ainsi qu'en 1905 les Chinois, émus par les mauvais traitements infligés à leurs nationaux résidant dans les Etats-Unis, proclamaient le boycottage de tout ce qui est américain. « En moins d'un mois, toute la Chine s'est réveillée, levée ; toute marchandise de provenance américaine n'a plus trouvé aucun acheteur. Dans aucune province les Chinois ne vendaient plus rien aux Américains (même à prix d'or), les portefaix refusaient, le sourire aux lèvres, de porter les effets américains, les domestiques quittaient leurs maîtres américains et refusaient l'argent que leur tendaient ces derniers pour le salaire dû..., les magasins étrangers s'empressèrent d'afficher le mot « européen » devant leurs portes, des navires américains restaient immobilisés dans les ports, faute de main-d'œuvre, des marchandises demeuraient abandonnées sur les quais, toute opération commerciale entre les Etats-Unis et la Chine avait cessé » (44). Le mouvement dura plus d'un an. Le chiffre de ventes américaines, qui avait été de 185.906.100 fr. pour les premiers mois de 1905, n'était que de 103.060.955 fr. pour la période correspondante

(43) Franke : *Der Wirtschaftskampf*, p. 65 écrit : « *Der Boykott ist das wirtschaftliche Kampfmittel* ».

(44) Tchéou-Wei : *Essai sur l'organisation juridique de la société internationale*, p. 144.

de 1906. Le succès était grand. Les Etats-Unis transigèrent : « des promesses, des excuses, des paroles amicales, des négociations de toutes sortes eurent lieu ; les Chinois en Amérique ont été moins maltraités, et le commerce reprenait son activité (45) ».

En 1908, les Chinois boycottent les marchandises japonaises pour protester contre la conduite tenue, au mépris du droit international, par le Japon dans l'affaire du *Tatsu-Maru*. « Le 5 février 1908, un bâtiment japonais, le *Tatsu-Maru* était accosté au large de Macao par des canonnières chinoises et amené à Canton. Les autorités chinoises prétendaient que sa cargaison d'armes, adressée par une maison japonaise, à un négociant de Macao, était en réalité destinée aux révolutionnaires chinois de Kouang-Si. Le Japon réclama la relâche immédiate du *Tatsu-Maru*, une indemnité, des excuses, le pavillon japonais ayant été remplacé par le pavillon chinois. La Chine proposait que l'affaire fût soumise à la juridiction mixte instituée pour l'application des Douanes, ou à l'arbitrage de l'amiral Moore, commandant l'escadre anglaise en Chine, assisté du Vice-Roi et du Consul Japonais de la localité. L'ambassadeur japonais remit au gouvernement chinois un mémorandum conçu en termes impératifs. Le 15 mars 1908, le gouvernement chinois accorda toutes les satisfactions réclamées par le Japon. Le règlement de l'affaire suscita dans la Chine méridionale une véritable explosion de colère (46). » Le boycottage eut pour résultat de faire tomber le commerce japonais avec la Chine de près de 69.000.000 yen qu'il avait été pendant le premier semestre de 1907, à 58.300.000 yen pour la période correspondante de 1908. Le résultat de ce boycottage est la transigeance du Japon : « le Consul Général de Canton, qui avait refusé l'arbitrage et avait été approuvé par son gouvernement est rappelé, le gouvernement du Mikado est disposé à revenir sur le veto qu'il avait opposé à la construction de certaines lignes de chemin de fer en Mandchourie (47) ».

(45) Tchéou-Wei : *Essai sur l'organisation juridique de la société internationale*, pp. 144-145.

(46) Laferrière : *le Boycott et le Droit international*, pp. 298-299.

(47) *Ibid.*, p. 300.

La même année, a lieu un boycottage turc contre l'Autriche, pour protester contre l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine par celle-ci. « Dans les ports et dans les grandes villes, à l'appel des comités jeunes-turcs, les maisons autrichiennes sont mises à l'index, les navires autrichiens ne peuvent plus débarquer leur cargaison, acheter des articles autrichiens devient un acte de trahison envers la patrie ottomane. Un meeting d'Israélites décide de participer au boycottage. Le fez, la coiffure nationale des Ottomans, dénoncé comme fabriqué en Autriche, est proscrit. Les navires autrichiens arrivent et partent sans pouvoir faire une seule opération commerciale (48). » C'est surtout à Salonique que la discipline des boycotteurs est grande. « Le *Tyrol* du Lloyd étant arrivé de Trieste, l'agent de la Compagnie envoie réquisitionner les mahonniers pour opérer le déchargement du navire ; pas un seul ne se rend à son appel ; la promesse d'un double salaire, pas plus que les menaces ne peut décider à travailler ni un seul musulman ni un seul de ces Juifs, d'ordinaire si âpres au gain, qui, sur les quais de Salonique, guettent l'arrivée des bateaux. L'agent du Lloyd se rend alors chez un gros négociant de la place, destinataire d'une bonne partie des marchandises apportées par le *Tyrol*, et l'invite à en prendre livraison, puisque aussi bien il devra régler ses factures à Trieste ; il n'obtient que cette jolie réponse : « Je ne vois nullement la nécessité de faire honneur à mes engagements quand l'empereur d'Autriche vient de renier les siens ». Le *Tyrol* doit repartir sans avoir débarqué une seule des marchandises » (49). On boycotte d'abord les navires autrichiens, puis les marchandises autrichiennes même sous pavillon étranger. Enfin, les Turcs décident de boycotter tout navire étranger qui aurait accepté le moindre colis autrichien. L'Autriche voyant son commerce souffrir, accorda à la Turquie une indemnité de 54 millions pour l'annexion.

Des boycottages eurent encore lieu en 1909 et 1910 (Turcs contre la Grèce), en 1913 (Grecs contre l'Italie), en 1914 (boycot-

(48) Pinon : *Le boycottage*. pp. 216, 217, 218.

(49) *Ibid.* pp. 218.

tage anti-grec dans les ports de l'Asie-Mineure), en 1919 (Chinois contre le Japon) et en 1923 (Allemands contre la France et la Belgique, pour protester contre l'occupation de la Ruhr par ces deux États, mais sans résultat).

Si ces divers boycottages ont donné gain de cause aux boycotteurs, c'est parce que certaines conditions économiques étaient remplies. Les pays qui l'appliquaient avaient une industrie restreinte, un commerce extérieur développé, se suffisaient à eux-mêmes au point de vue agricole et avaient un chiffre d'importation de beaucoup supérieur à celui de leurs exportations. A ces conditions économiques s'ajoutait une bonne organisation. Le patriotisme ardent de toute la population atteinte en son honneur national donna à cette lutte économique le caractère d'une lutte morale.

Dans le cas où le boycottage serait décidé par la S. D. N., il se pourrait que toute autre sanction devienne inutile. Car ce qui donne son caractère spécifique à notre époque, c'est justement l'internationalisation des capitaux, des échanges et des intérêts industriels. Le droit international doit en tenir compte. L'interdépendance économique étant beaucoup plus grande aujourd'hui qu'avant la guerre, le boycottage appliquée par tous les États de la S. D. N. contre le violateur du droit international, dans la forme qu'elle a été pratiquée par la Chine en 1905 contre les États-Unis d'Amérique, par exemple, ne pourrait qu'obliger l'État récalcitrant soit à soumettre son différend à l'arbitrage, à la Société des Nations ou bien d'exécuter la décision ou le jugement rendus par la S. D. N. ou la C. P. J. I. M. Hadjiscos voit donc avec raison dans « l'isolement économique et juridique la forme principale de la sanction économique » (50).

Surtout, si l'on acceptait une idée exprimée pour la première fois par M. Busch en 1915 dans deux articles publiés dans la « *Neue Züricher Zeitung* » (51) et reprise ensuite par

(50) Hadjiscos : *Les sanctions internationales de la Société des Nations*, p. 187.

(51) V. à ce sujet Camille Gorgé : *Une nouvelle sanction de droit international* : chapitre V.

M. Camille Gorgé en 1926 et par l'Institut du droit international de Kiel (52) en 1932.

M. Busch résuma son projet en ces termes (53) :

« 1° Les Etats neutres doivent prendre l'initiative de la constitution d'un trust international de la paix, dont feraient partie, si possible, tous les Etats civilisés ;

2° Chaque Etat adhérent au trust prendrait l'engagement d'effectuer en un versement unique ou par annuités, un dépôt d'or calculé sur la base du chiffre de sa population (20 francs par tête d'habitant par exemple). Ce dépôt serait confié au trust de la paix agissant comme « trustee » et administré par un organe à créer à cet effet. La garde du dépôt serait assurée par un ou plusieurs Etats neutres ;

3° En contre-partie de sa protestation, chaque Etat recevrait, proportionnellement au dépôt d'or effectué, des « billets de banque de paix » émis par le trust et faisant mention du bénéficiaire. Les billets de paix.... constitueraient un moyen de paiement international au même titre que s'ils avaient été émis par une banque internationale d'émission constituée d'un commun accord entre tous les Etats ;

4° Pour que le trust fût à même de remplir sa mission de paix, il serait convenu que le dépôt appartenant à l'Etat, déclaré fauteur ou agresseur dans une guerre, serait confisqué par le trust (54) à charge pour celui-ci d'émettre, sur la base de l'or devenu ainsi disponible, de nouveaux billets de paix en faveur de l'Etat attaqué ou menacé... Le soin de déterminer le fauteur ou l'agresseur serait confié par le trust, dans chaque cas particulier à la Cour permanente d'arbitrage à la Haye ».

M. Gorgé tend à combiner le système Buch avec le système des sanctions du Pacte (55) dans la formule que voici : « Désireux d'assurer l'exécution des engagements internationaux, les Etats membres de la Société des Nations s'enga-

(52) Schucking, Ruhland, Bohmert : *Die Organisation Der Völkerebund xekution gegen den Angreifer*.

(53) Gorgé, *op. cit.*, pp. 59, 60.

(54) Le professeur Nippold préconise un cautionnement, perdu en cas d'infractions. V. p. 71.

(55) Gorgé. *op. cit.*, chap. VI.

geraient à effectuer individuellement, auprès d'un organisme particulier, un dépôt d'or destiné à garantir l'exécution de leurs engagements respectifs, de quelque nature qu'ils soient. En cas de violation d'un engagement international, violation qui serait préalablement constatée par la Cour permanente de Justice, à la demande du lésé ou même de tout membre de la Société, le dépôt d'or serait confisqué au préjudice du violateur.

La confiscation serait décrétée soit directement par la Cour de Justice, soit sur le vu de son arrêt de condamnation, par l'organe chargé de l'administration des dépôts d'or ».

L'Institut de droit international de Kiel préconise le dépôt d'une quantité d'or par les Etats dans les caves de la Société des Nations. Chaque Etat pourrait émettre des billets couverts par cet or. Dans le cas où l'Etat est déclaré agresseur, l'or est confisqué. La chute de la monnaie de l'Etat fautif serait certaine dans ce cas. « Mais c'est justement le but visé par l'Institution » (56).

Nous sommes d'avis que la Banque des règlements internationaux s'adapterait à merveille à ce but.

Concluons ! En combinant toutes ces mesures économiques, nous croyons que toutes les autres sanctions, juridiques, politiques et militaires n'ont qu'un rôle subsidiaire à jouer dans l'avenir de la S. D. N., à savoir : contribuer à rendre plus efficace, plus forte, la sanction économique.

§ 4. — Les Sanctions politiques.

Les sanctions politiques sont celles qui atteignent le membre de la communauté internationale, coupable d'avoir transgressé le droit régissant cette communauté dans l'exercice de ses droits souverains ou le mettent pendant un temps au ban des nations.

Comme les sanctions qui mettent un Etat au ban des nations sont moins fortes que celles qui portent atteinte à sa souveraineté, nous les traiterons d'abord. Elles se concrétisent par des mesures d'ordre diplomatique et ont été très

(56) Schücking-Ruhland-Böhmert, *op. cit.*, p. 563.

fréquemment appliquées pour forcer un Etat de céder aux exigences des autres Etats. Mais généralement elles précèdent l'état de guerre. Le projet italien envisage néanmoins dans son article 29 : suspension des rapports diplomatiques (sous *a*) et retrait dans tous les Etats de l'*exequatur* accordé aux agents consulaires (sous *b*). Le projet français s'explique à ce sujet comme suit : « Les sanctions qui doivent avoir pour résultat de mettre pendant un temps plus ou moins long l'Etat délinquant au ban des nations associées, se ramènent à trois : *a*) la suspension ou la rupture des rapports diplomatiques que cet Etat a jusqu'alors entretenus avec les autres Etats ayant adhéré à la Société des Nations ; *b*) le retrait de l'*exequatur* accordé à ses consuls ; *c*) ; son exclusion du bénéfice des accords internationaux d'un intérêt général, auxquels il a participé ».

Le Pacte, dans son article 16, ne mentionne pas la rupture des relations diplomatiques. Néanmoins la nécessité de les appliquer est évidente. Les résolutions de la 2^e Assemblée spécifient que la rupture des relations diplomatiques pourra en premier lieu être limitée au rappel des chefs de mission et que les relations consulaires pourront même être conservées. C'est seulement quand toutes les relations pacifiques auront cessé que la rupture complète s'imposera. Ce n'est que l'application complète de l'art. 16 qui exigera la mise en pratique de la rupture complète, diplomatique et consulaire.

*
* *

La sanction politique portant atteinte à l'exercice des droits souverains de l'Etat coupable consiste en l'occupation territoriale faite par voie pacifique.

L'occupation territoriale faite par la force des armes étant une sanction militaire, sera envisagée dans le paragraphe suivant. Ici, il s'agit d'une occupation temporaire, faite en vertu des traités ou conventions d'ordre politique et ayant pour but de garantir l'exécution des arrangements internationaux.

C'est ainsi qu'« Edouard 1^{er}, roi d'Angleterre, et duc de Guyenne, en désaccord avec Philippe Le Bel, son souverain, conclut avec celui-ci un traité aux termes duquel le roi de

France devait occuper les places fortes de Guyenne jusqu'à ce qu'une enquête eut établi les responsabilités dans l'affaire en litige, mais avec promesse formelle de restitution. La Guyenne ne fut rendue par Philippe Le Bel que par le traité de Paris du 20 mai 1303 ». (57)

Entre 1815 et 1818, la France est occupée par les Puissances alliées contre Napoléon. Le but est : garantir l'Europe contre les dangers d'une nouvelle révolution en France ; donc d'ordre public international.

En 1878-79, la Bulgarie est occupée par la Russie en vertu d'un mandat européen, afin 1) — d'assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité dans la Principauté jusqu'à la formation d'une milice indigène suffisante et 2) — de prêter main forte au commissaire russe chargé de l'administration provisoire du pays.

Le Traité de Francfort prévoyait l'occupation allemande d'une partie du territoire français jusqu'au paiement des indemnités de guerre par la France.

Le Traité de Versailles stipule dans son article 428 ce qui suit : « A titre de garantie d'exécution par l'Allemagne du présent Traité, les territoires allemands situés à l'Ouest du Rhin, ensemble les têtes de pont, seront occupés par les troupes des puissances alliées et associées pendant une période de 15 années, à compter de la mise en vigueur du présent Traité. » Et l'art. 431 a soin de dire que « si, avant l'expiration de la période de quinze ans, l'Allemagne satisfait à tous les engagements résultant pour elle du présent Traité, les troupes d'occupation seront immédiatement retirées. »

D'après le Pacte de la S. D. N. la pratique de cette sanction politique ne nous paraît plus admissible.

§ 5. — Les Sanctions militaires.

Les sanctions militaires sont celles qui frappent par la force des armes le membre de la communauté internationale coupable d'avoir transgressé le droit régissant cette communauté.

(57) Robin : *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre*, pp. 30-31.

Aussi longtemps que l'Etat contre qui l'on recourt à la force armée terrestre, navale ou aérienne, ne répond pas à la force par la force, et aussi longtemps qu'une déclaration de guerre n'intervient pas, l'état de paix continue à régner. Les sanctions militaires ne constituent donc pas la guerre « mais une opération de police, une exécution juridique » (58) d'ordre pacifique. Dans l'histoire du droit international, la sanction militaire se confond dans la grande majorité des cas avec la guerre.

C'est le Pacte de la S. D. N., qui a rendu possible une distinction entre elle et la guerre. La sanction militaire n'est qu'un moyen subsidiaire en vue de renforcer les sanctions économiques. Dès que l'Etat visé par l'application de l'art. 16 répond par des mesures guerrières, par une déclaration de guerre ou bien précède l'action de la S. D. N., par l'application de ces mesures (59), la guerre se substitue à la sanction militaire.

Les sanctions militaires sont 1° — le blocus pacifique, 2° — l'occupation armée.

1) — « Le blocus dit pacifique, consiste à empêcher, au moyen de la force armée, de vaisseaux de la marine militaire, toute communication avec les côtes et les ports d'un pays auquel on n'a pas déclaré la guerre ». (Fauchille) (60).

Citons quelques exemples de blocus pacifique, qui « furent un moyen employé par les grandes Puissances agissant de concert (61) pour mettre fin à une situation troublée, pour empêcher une guerre d'éclater, pour assurer l'exécution des traités généraux, pour sauvegarder les intérêts d'humanité » (62).

A). — Blocus de la Turquie en 1827, par la France, la Grande-Bretagne et la Russie pour imposer à la Porte leur médiation dans le conflit entre les Turcs et les Grecs révoltés ;

(58) Hadjisicos, *op. cit.*, pp. 190-191.

(59) Ou si les Etats membres de la S. D. N. déclarent eux-mêmes la guerre.

(60) Fauchille, *op. cit.*, n° 986.

(61) C'est-à-dire le Directoire.

(62) Giraud : *Mémoire concernant le blocus pacifique jusqu'à la S. D. N.* dans A. 14, 1927, V. p. 90.

B). — Blocus de la Grèce en 1886, par les Grandes Puissances (la France exceptée) pour obtenir le désarmement des troupes grecques, rassemblées près de la frontière et éviter un conflit avec la Turquie ;

C). — Blocus de Zanzibar, en 1888, par l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Portugal pour faire cesser un commerce d'esclaves que l'autorité locale ne pouvait parvenir à réprimer ;

D). — Blocus du Monténégro, en 1913, par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, et l'Italie pour l'obliger à évacuer Scutari et ainsi mettre un terme à un conflit susceptible de déclencher une conflagration générale.

Le blocus pacifique a assez souvent donné lieu à des abus graves. Beaucoup d'auteurs lui ont reproché d'être une mesure que seules les Grandes Puissances sont en état d'appliquer. Mais dès l'instant que ce sera la S. D. N. qui l'appliquera contre l'Etat membre récalcitrant, l'impartialité et l'objectivité seront assurées. Le blocus pacifique de l'ancienne mode apparaît « ainsi comme une des principales et plus efficaces sanctions que la communauté des nations pourrait prendre à l'égard d'un Etat en rupture de Pacte, en vertu de l'art. 16 » (63).

2) — L'occupation armée est une autre forme de la sanction militaire. Elle a été fréquemment employée dans le passé. Le projet italien l'envisage dans son art. 290 (64). Elle n'est compatible avec le Pacte de la S. D. N. qu'en application de l'art. 16, sur recommandation des organes de la S. D. N.

Donnons des exemples ! Le premier est tiré de l'histoire de la Confédération suisse. La ville de Zoug a un différend avec « les trois communes réunies », qui refusent de soumettre le litige à l'arbitrage. Le canton de Schwyz prend fait et cause

(63) Giraud, *op. cit.*, p. 89.

(64) « Action militaire commune de la part des Etats investis d'un mandat à eux conféré par le Conseil (occupation internationale, prise de possession des établissements publics, etc.) » (dit le texte).

pour elles et occupe même Zoug, afin de forcer les Zougois à le reconnaître comme arbitre. Alors, les cantons de Zurich, Lucerne, Uri et Unterwalden exigent des Schwitzois de quitter Zoug. Sans succès. Les quatre cantons décident alors de recourir à l'exécution armée. Ils occupent à leur tour Zoug. Les cantons de Berne, Soleure et Claris interviennent. Maintenant « les trois communes réunies » et Schwyz consentent à soumettre le conflit à l'arbitrage. Dans les temps modernes citons : l'occupation internationale de la Crète (1897), de la Chine (1901), de la Corée (1904), de Scutari (1913) et de la Ruhr (1923).

Aucune sorte de sanctions n'a été plus attaquée que la sanction militaire. L'opinion anglo-saxonne, scandinave et américaine est généralement contre cette mesure. L'opinion continentale, par contre, croit cette sanction absolument nécessaire pour la sécurité. En 1927, la Friedenswarte (65), demanda aux personnalités les plus qualifiées leur avis sur cette sanction dans les termes suivants : « Êtes-vous partisan de l'idée fondamentale de l'art. 16 du Pacte de la S. D. N. selon laquelle il faudrait recourir dans les cas extrêmes contre le violateur du droit par des sanctions militaires ? Ou pensez-vous que la S. D. N. devrait renoncer aux mesures militaires pour le maintien de l'ordre international ? Est-ce que vous estimez suffisantes les sanctions morales, juridiques ou économiques ? ». Citons quelques réponses significatives. M. Erich dit en substance : « Ni l'effet répressif ni l'effet préventif des sanctions de la S. D. N. ne peut être grand, si l'on n'avait pas le droit d'appliquer comme *ultima ratio* des mesures militaires. Des mesures juridiques peuvent être de grande importance pratique. Mais s'il n'y a pas de possibilité de renforcer, le cas échéant, la position de la S. D. N., et de ses membres par des sanctions militaires, les sanctions sus-mentionnées n'auront qu'une valeur platonique. C'est surtout vrai, quand il s'agit des sanctions économiques. Comment bloquer l'Etat coupable, comment aider l'Etat victime d'une agression par l'envoi des denrées alimentaires, etc. si la possibilité de réaliser coûte

(65) Friedenswarte 1927.

que coûte ces mesures n'étaient pas assurées ? Pour assurer les sanctions économiques, les sanctions militaires sont indispensables ». M. Aulard trouve que la menace des sanctions militaires est dans l'intérêt de la paix. M. Cassin est d'avis que la communauté internationale des Etats ne peut se développer autrement que toute autre communauté humaine : elle doit disposer d'une force armée, de même que les Etats disposent d'une police. M. Schucking déclare impossible la renonciation de principe aux sanctions militaires. M. Van Vollenhoven se déclare partisan de l'idée principale de l'art. 16. M. Lange considère les sanctions militaires comme transitoires. M. Munch les trouve inutiles. Leur application lui paraît mener facilement à la guerre et menacer par là l'existence de la S. D. N. M. Ponsonby déclare textuellement : « L'art. 16 n'a pas mon consentement. Aussi longtemps que l'autorité internationale se base sur la force, la guerre restera une institution et l'avenir de la S. D. N., sera en péril. L'autorité morale est la seule base qui peut assurer l'existence de la S. D. N. ». M^{me} Swansvick les qualifie d'illusoires.

Nous nous rangeons à l'avis exprimé par M. Erich. Pour nous, la sanction militaire n'est qu'un auxiliaire des autres sanctions, mais pas un but en soi. Comme le danger de voir des sanctions militaires mener tout droit à la guerre est grand, il faut être extrêmement prudent dans leur application et éviter toute mesure qui pourrait faciliter la guerre. Pour que leur application se fasse d'une manière impartiale dans le seul intérêt de la communauté internationale, l'existence d'une armée ou police internationale s'impose. Examinons donc les précédents historiques d'armée internationale et les divers projets concernant ce problème.

§ 6. — L'Armée internationale.

Dans l'Antiquité, la Ligue délienne dispose d'une flotte ayant pour but la lutte contre la Perse, les pirates, et l'exécution des arbitrages. Au moyen-âge, la Ligue rhénane (66)

(66) V. p. 31.

crée une flotte permanente pour assurer les communications sur le Rhin et faciliter ainsi des expéditions militaires. La Confédération suisse connaît l'exécution fédérale par une armée composée de soldats de divers cantons participant à l'exécution. Les armées chrétiennes luttant contre les infidèles peuvent de même être qualifiées d'internationales.

Sully, dans son projet (67) énumère même par nombre de vaisseaux, de fantassins, de cavaliers, de pièces d'artillerie le contingent que chaque Etat devra fournir pour la force armée internationale.

En 1818, au Congrès d'Aix-la-Chapelle, le gouvernement russe propose la création d'une police navale internationale, agissant sur les ordres d'une autorité centrale subordonnée à son tour au Directoire. Le texte de la proposition russe nous éclairera davantage. « L'exécution — dit la proposition — de la Loi contre la Traite des Noires serait confiée à une Institution dont le siège serait dans un point central des côtes d'Afrique et à la formation de laquelle tous les Etats chrétiens prendront part. Déclarée neutre à perpétuité, cette institution poursuivrait le seul but de maintenir strictement l'exécution de la Loi. Elle consisterait en une Force maritime, en un pouvoir judiciaire qui jugerait tous les délits en matière de traite, suivant une législation établie à ce sujet par une loi commune, en un conseil suprême, en qui résiderait l'autorité de l'Institution qui réglerait les opérations de la Force maritime, réviserait les sentences du tribunal, les ferait exécuter, surveillerait tous les détails et rendrait compte de sa gestion aux futures réunions européennes. Le droit de visite et de détention serait accordé à cette institution comme moyen de remplir son but ; et peut-être aucune nation maritime de l'Europe ne se refusera-t-elle de soumettre son pavillon à cette Police exercée d'une façon limitée, clairement définie..... Ne pourrait-on composer cette institution d'éléments si divers, que la seule tendance où elle pût marcher sans se désunir, serait celle du devoir ? Les frais qu'elle occasionnerait, répartis sur tous les Etats chrétiens, ne sauraient être extrêmement onéreux, et sa durée se régle-

(67) V. pp. 35-36.

rait sur le temps nécessaire pour le développement de la civilisation africaine » (68). Cette proposition resta lettre morte.

En 1900, des brigands dits Boers, « plus ou moins d'accord avec le gouvernement chinois » (69), assassinent un grand nombre d'étrangers, parmi lesquels M. de Ketteler, ministre d'Allemagne à Pékin. Pour venger et défendre leurs nationaux, onze puissances, parmi lesquelles les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, le Japon, l'Italie, l'Autriche-Hongrie et la Russie envoient des vaisseaux et des troupes en Chine. L'exécution est faite sous l'unique direction de M. de Waldersee. Pékin est occupé. La Chine est obligée de payer une indemnité aux puissances.

En 1911 M. Van Vollenhoven fait la proposition suivante concernant une gendarmerie internationale (70) :

« 1. Dans le cas où une sentence rendue par la Cour permanente d'arbitrage ou par un autre juge international ne serait pas observée librement et que cette cour ou ce juge, ou bien l'Etat qui l'a emporté en requerraient l'exécution par la force armée, le gouvernement de..... s'engage à concéder pour cette action militaire une partie de ses forces navales suffisante pour atteindre le but ;

2. Dans le cas où une convention ayant trait au droit des neutres en cas de guerre, dont le gouvernement de..... est signataire, serait violée ou menacée de violation par l'un ou plusieurs des belligérants, ce gouvernement s'engage à concéder pour le maintien de cette convention, sur la requête de l'Etat neutre ayant besoin de secours, une partie de ses forces navales suffisante pour atteindre le but ;

3. — Dans le cas où une partie de la force navale d'une ou de plusieurs puissances, coopérant ou non avec une partie de la flotte de..... fonctionne, battant légalement (pour indiquer sa fonction) un pavillon international (71),

(68) Cité d'après von Eysinga : *La guerre chimique*, pp. 377-378.

(69) Fauchille. *op. cit.*, n° 143^{es}.

(70) Van Vollenhoven : *Les préparatifs de la troisième conférence de la paix*, pp. 80-81.

(71) La permission de battre pavillon international ne sera donnée que par une lettre émanant d'une délégation permanente quelconque de la

c'est-à-dire un pavillon de la Société des Nations, le gouvernement de..... s'engage à mettre à la disposition de cette escadre, sur la requête du commandant en chef, tous les ports et toutes les rades de la métropole et des colonies pour servir comme points d'appui maritimes. »

M. Schucking (72) et Erich (73) se rallient à cette proposition. La même année, Sir Edward Grey déclare aux Communes : « Sans doute, quelques flottes et armées continueront à exister, mais elles ne devraient plus rivaliser, mais constitueraient une police internationale ». Le baron Asbeck (Pays-Bas) élabore même un plan d'une flotte super-étatique. Toutes les puissances maritimes auraient à mettre leur flotte à la disposition de l'autorité internationale. Un état-major, composé des officiers de marine de toutes les nations maritimes, coordonnerait les diverses parties de la flotte internationale. Le général I. C. C. den Beer Poortugael, ancien Ministre de la guerre hollandais, suggère en 1912 la formation d'une armée internationale avec un état-major, mise à la disposition de la Cour permanente d'arbitrage ou d'un tribunal spécial, composé d'hommes d'Etat nommés par leurs gouvernements (74).

Le Projet français contient un plan détaillé pour l'organisation de l'armée internationale. Voilà sa teneur : *Sanctions militaires. I. Force internationale* : L'exécution des sanctions militaires sur terre et sur mer est confiée soit à un effectif international, soit à une ou plusieurs Puissances faisant partie de la S. D. N. et ayant reçu mandat à cet effet. L'organisme international dispose d'une force militaire fournie par les différents États adhérents et suffisante pour 1° — assurer l'exécution de ces décisions et de celles du tribunal international, 2° — maîtriser, le cas échéant, les forces qui pourraient être opposées à la Société des Nations en cas de conflit armé. II — Effectifs des contingents internationaux : L'organisme international déter-

Cour permanente d'arbitrage, ou par une lettre de la future Cour de justice arbitrale, ou bien par une lettre de la Cour internationale des prises.

(72) Schucking : *Der Staatenverband der Haager Konferenzen*, pp. 289-298.

(73) Erich : *Probleme der internationalen Organisation*, chapitre V.

(74) V. David Davies : *The problem of twentieth Century*, p. 102.

mine l'effectif de la force internationale et fixe les contingents qui doivent être tenus à sa disposition. Chacun des Etats adhérents est libre de régler, comme il le juge à propos, les conditions dans lesquelles sera recruté son contingent. III. — Service permanent d'Etat-Major. Un service permanent d'Etat-Major international est chargé de l'étude des questions militaires intéressant la Société des Nations. Chaque Etat désigne le ou les officiers qui le représentent suivant une proportion qui sera à déterminer. Le chef et les sous-chefs de ce service sont désignés pour une période de trois ans par l'organisme international sur une liste présentée par les Etats adhérents. IV. — Rôle du service permanent de l'Etat-Major. Le service permanent d'Etat-Major international est chargé, sous le contrôle de l'organisme international, de tout ce qui a trait à l'organisation des forces communes et à la conduite éventuelle des opérations militaires. Il a notamment pour mission d'inspecter les effectifs internationaux et les armements d'accord avec les autorités militaires de chaque Etat et de proposer les améliorations qui lui semblent nécessaires, tant dans l'organisation militaire internationale que dans la constitution, la composition et le recrutement des effectifs de chaque Etat. L'Etat-Major rend compte, soit d'office, soit sur la demande de l'organisme international, du résultat de ses inspections. L'instruction militaire est donnée dans chaque Etat adhérent, conformément à des règles destinées à uniformiser, autant que possible, l'armement et les moyens d'action mis en œuvre par des troupes destinées à agir de concert. L'organisme international est en droit, à tout moment, d'exiger que les Etats adhérents apportent dans leur recrutement national toutes les modifications dont la nécessité lui est signalée par le service d'Etat-Major. V. — Commandant en chef et chef d'Etat-Major général. Lorsque les circonstances l'exigent, l'organisme international désigne, pour la durée de l'opération à entreprendre, le Commandant en chef, chargé de la direction des forces internationales. Le Commandant en chef, dès sa nomination, choisit son chef d'Etat-Major général et les officiers qui doivent l'assister. Les pouvoirs du Commandant en chef et de son chef d'Etat-Major général prennent fin lorsque les circonstances permettent de ne plus redouter

un conflit armé ou lorsque l'effet attendu des opérations militaires est atteint. Dans les deux cas, une décision de l'organisme international fixe la date à laquelle prennent fin les pouvoirs du Commandant en chef et de l'Etat-Major général ».

En 1923, le général Gérard propose la création d'une police internationale à la seule disposition d'une Cour d'arbitrage. Le commandement doit être unique. Les forces policières doivent être systématiquement distribuées.

En 1929, Clifford B. Harnum, Président de la « Ligue internationale des aviateurs » suggère dans une lettre adressée à M. Loudon, président de la Commission de la Conférence préparatoire du désarmement, la création d'une flotte aérienne ayant pour but de faire des aviateurs « les gardiens de la paix ou les policiers aériens du monde » (75). La même idée est soutenue par M. I. M. Spaight dans son ouvrage *An International air force* (1932).

En 1930, M. David Davies préconise dans son ouvrage souvent cité par nous : *The problem of the twentieth century* la constitution d'une force de police internationale. Dans la première période de son existence elle devrait être constituée par les contingents fournis par les divers Etats, mais sous commandement unique en temps d'application des sanctions. En temps de paix, ces divers contingents resteront soumis à l'autorité nationale. Dans la deuxième période, sera constitué à côté des contingents nationaux disponibles pour la police internationale, un contingent spécial, recruté, équipé et commandé par la seule autorité internationale. Dans la troisième période, il n'existera qu'une seule force armée internationale terrestre, navale, aérienne, complètement indépendante des Etats nationaux qui n'auront à leur disposition qu'un contingent absolument nécessaire pour le maintien de l'ordre public national. Le quartier général de l'armée internationale sera en Palestine « pays de petite étendue, dont les frontières stratégiques sont désignées par la nature même » (75 bis). Les forces de police

(75) Cité d'après les Documents de la Commission préparatoire de la conférence du désarmement, série VIII, p. 10.

(75 bis) David Davies, *op. cit.*, p. 465 « a contry small in exislent, whose stratehical frontiers have been designed by nature ».

seront d'ailleurs distribuées dans les pays sous mandat, à Dantzig et dans les principaux points stratégiques du monde. Quant à l'équipement et au matériel, ils seront très modernes, tandis que les armées nationales, autant qu'elles subsisteront, ne pourront avoir à leur disposition que des armes d'avant-guerre. C'est pour assurer la supériorité de la force internationale vis-à-vis des forces nationales. En concluant, on peut dire que ce publiciste anglais, fervent ami du désarmement, tend à remplacer le militarisme national par le militarisme international. Bien qu'étant convaincu de la nécessité d'une police internationale, nous trouvons que M. David Davies exagère. Le militarisme international, en effet, préférable aujourd'hui au militarisme national est néanmoins très dangereux. Dans les mains d'hommes peu scrupuleux, il pourrait devenir malgré toutes les précautions prises, un moyen pour combattre soit une nation, soit les partisans d'une idée, soit un mouvement politique ou social en contradiction avec l'opinion des dirigeants de la S. D. N. (76).

Le 5 février 1932, M. Tardieu dépose au nom du gouvernement français un projet (77) à la Conférence du Désarmement. Celui-ci envisage la mise à la disposition de la Société des Nations, de l'aéronautique civile et de l'aviation du bombardement (titre 1) et la remise à la disposition de la Société de certains matériels terrestres et navals (titre 2).

Le titre 3 concerne 1° la création d'une force de police internationale pour prévenir la guerre ; 2° un premier échelon de forces de coercition pour la réprimer et pour apporter un secours immédiat à tout Etat victime d'une agression.

Le Mémoire déposé par la délégation française, le 14 novembre 1932 (78) préconise l'entretien « en permanence à la disposition de la Société des Nations comme contingents d'action commune, un nombre réduit d'unités spécialisées composées de troupes accomplissant un service à plus ou moins long terme et dotées des matériels puissants

(76) V. à ce sujet Léon Blum : *Les problèmes de la paix*, pp. 134-140.

(77) Le texte se trouve dans *L'Esprit international* 1932, p. 293-304.

(78) Série des Publications de la S. D. N. 1932, IX, 58.

interdits aux armées nationales » (79). « En dehors de la dotation normale des contingents ci-dessus prévus, les matériels mobiles de terre qui seront interdits aux armées nationales seront stockés dans chacun des Etats contractants, sous contrôle international. Ces stocks seront mis, le cas échéant, à la disposition des parties bénéficiant d'une intervention collective » (80).

Au moment où nous écrivons, la Conférence du désarmement n'a pas encore statué. C'est d'elle que dépend actuellement la réalisation de cette idée.

TROISIÈME SECTION

La Guerre-Sanction

Depuis que des relations existent entre nations, la guerre a toujours été considérée soit comme moyen d'arriver à un but déterminé par la force, parce qu'on ne pouvait le réaliser par voie pacifique, soit comme moyen de défense nationale ou comme moyen de réaliser la justice d'une cause, c'est-à-dire comme une sorte de sanction. La première forme de la guerre, qui en l'espèce s'appelle guerre d'agression, guerre offensive, guerre de conquête, guerre impérialiste n'entre pas dans le cadre de cette étude. La deuxième forme de la guerre ne peut non plus faire l'objet d'une discussion dans les limites que nous nous sommes tracées. L'instinct de conservation est si inhérent aux individus et aux nations que personne au monde ne pourrait empêcher une nation lésée profondément dans ses intérêts les plus tangibles, de recourir à la force — si elle n'est pas d'avance assurée de trouver son droit, malgré le tort qu'on lui fait un instant. Ce n'est que la sécurité absolue qui pourra faire disparaître la guerre, défense étatique. Mais ce qui intéresse notre étude c'est la guerre, considérée comme sanction, comme punition infligée à un Etat récalcitrant.

(79) Chapitre III, section B, IIa.

(80) Ch. III, section B, II C.

Ainsi toute l'antiquité (Chine, Grèce, Perse) considérait la guerre comme une sanction du droit. Au moyen âge, la guerre des Chrétiens contre les Musulmans était une guerre sainte et considérée comme juste. Quant à la guerre entre Chrétiens, les grands juristes théologiens distinguaient la guerre juste et injuste. La guerre était juste quand la cause l'était. Grotius se range à cette théorie en ces termes : « Il est certain qu'il ne peut y avoir d'autre cause légitime de la guerre, que quelque injure ou quelque injustice de la part de celui contre qui on prend les armes » (81). Vattel paraît être du même avis. Il écrit : « La guerre est cet état dans lequel on poursuit son droit par la force (82) ». Il la qualifie de « fléau si terrible que la justice seule, jointe à une espèce de nécessité, peut l'autoriser, la rendre louable, ou au moins la mettre à couvert de tout reproche » (83). Il semble donc ne pas admettre que la guerre juste autant qu'elle est nécessaire. Mais il préconise que la cause d'une guerre est juste, si le souverain la déclare. Il arrive donc pratiquement que tous les belligérants proclament avoir le droit de leur côté. Comme il n'y a pas de juge pour se prononcer sur la valeur de ces assertions, la guerre condamnée en termes si émouvants par l'auteur, devient pratiquement possible, même en cas d'injustice et de conquête. C'est la théorie de Vattel qui domine toute la Société des Etats. Le Pacte de la Société des Nations fait une distinction entre guerre licites et illicites. Le caractère légitime de la cause dépend maintenant de l'observation des formalités prescrites par lui. L'art. 16 admet la guerre comme sanction du droit international. La Société des Nations s'est efforcée par les interprétations données à cet article d'éviter « l'emploi extrême de violences légitimes. » (84) Néanmoins la guerre-sanction reste possible. Le Protocole de Genève, les accords de Locarno, le Pacte de Paris même admettent la défense coopérative, même sous forme de guerre. En droit donc, la guerre mise hors la loi en

(81) Grotius : *Du droit de la guerre et de la paix* liv. II, ch. I, parag. 14.

(82) Vattel, *op. cit.*, livre III, chap. I, parag. 1.

(83) Vattel, *op. cit.*, livre III, chap. I, parag. 33...

(84) Heffter : *Le droit international de l'Europe*, p. 218.

tant qu'instrument de politique nationale reste licite et juste en tant qu'instrument de justice internationale. M. Wehberg, pacifiste intégral, se déclare partisan de la guerre-sanction (85) « tout en sentant la tragédie que la Société des Nations qui devrait être une Union sacrée pour le maintien de la paix, doive recourir à des moyens qui détruisent la vie d'un grand nombre d'innocents ».

La guerre peut-elle donc vraiment être considérée comme sanction du droit ? Dans la vieille théorie de la guerre juste elle était considérée comme une procédure. Or, « cette interprétation est partielle, en négligeant la réalité et en méconnaissant la signification formidable du fait de la guerre. D'abord, la guerre ne se présente point dans tous les cas sous la fiction d'un litige juridique, généralement, d'autres intérêts sont mis en avant. Ensuite, l'emploi de la violence entre parties en litige en contradiction flagrante avec la notion du droit, ne donne aucune garantie pour la victoire du droit » (86). Et puis « juste ou injuste, elle produit, en effet, les mêmes ruines, les mêmes souffrances et les mêmes deuils » (87).

Tout cela est vrai, nous dit-on actuellement, pour la guerre-sanction dans la Société des Etats. Mais avec l'institution de Genève, tout change. C'est désormais un organisme impartial qui devra déclarer la guerre et la faire cesser, dès qu'il y aura lieu. La guerre-sanction ne pourra plus servir des appétits nationaux. Ce n'est en fin de compte, que *l'ultima ratio* de la communauté internationale. Et si demain un organisme judiciaire est institué pour dire le droit et déclencher la guerre-sanction, il n'y aura vraiment plus personne pour s'en plaindre, surtout ceux qui, avec M. Rappard (88), voient la différence non pas entre sanctions militaires et autres, mais entre mesures de coercition de n'importe quelle nature prises par une instance impartiale après enquête préalable, et ces mesures prises selon l'avis

(85) Wehberg : Friedenswarte, mars 1927.

(86) I. de Louter : *Le droit international public positif*, p. 215, 216.

(87) Dumas : *Les sanctions de l'arbitrage international*, p. 222.

(88) Friedenswarte, 1927.

des puissances intéressées. En tout cas, paraît-il, la victoire est garantie à ceux qui font la guerre-sanction. Un seul Etat pourra-t-il résister aux forces conjuguées de toute la communauté internationale ? Pour certains, la menace de la guerre deviendrait alors si forte qu'à plus jamais, la guerre, même comme sanction, ne pourrait avoir lieu.

Malgré ces formules séduisantes nous ne pouvons pas approuver ce qui nous paraît néfaste pour le monde et la communauté internationale. La guerre a toujours été un carnage. Avec les nouvelles inventions on est capable de détruire toute la civilisation. En même temps que les forces internationales détruiront par bombardements aériens le pays coupable, celui-ci pourra, grâce à son aviation, ruiner ses adversaires. La guerre n'a jamais produit que misère, famine destruction. Nous ne voyons pas comment il pourrait en être autrement, si c'est toute la communauté qui l'entreprend au lieu d'un seul Etat.

Non ! dès l'instant que la conscience universelle désapprouve cette forme suprême de la lutte, la guerre doit être abolie complètement. Nous disons avec M. Dumas : « loin de nous contenter de la réduire à n'être que *l'ultima ratio* de la justice, après avoir été *l'ultima ratio* de la politique, nous voulons la proscrire tout à fait, aussi bien comme sanction du droit que comme violation du droit » (89). Qui oserait prétendre à notre époque, qu'on déclare esclaves des peuples vaincus ! Et pourtant, cela a été admis autrefois. La guerre a pu être considérée dans l'histoire comme une sanction. Aujourd'hui nous l'avons en horreur. La communauté internationale doit être délivrée de la guerre sous toutes ses formes. Les mesures économiques, combinées avec les sanctions juridiques et diplomatiques, éventuellement appuyées par des sanctions militaires (comme le blocus pacifique) assureront certainement le maintien de l'ordre public international et l'exécution des sentences. Quel Etat pourrait aujourd'hui résister à des efforts si véhéments de toute la société internationale ? Par ces procédés, la population de l'Etat récalcitrant ne serait pas condamnée à mort et

(89) Dumas, *op. cit.*, p. 222.

pourrait même forcer ses chefs à ne plus défier la justice. Les Etats appliquant les sanctions n'auraient plus besoin de sacrifier la vie de leurs sujets. De quel côté que l'on examine le problème, il ressort toujours la nécessité de ne plus considérer la guerre comme sanction du droit international.

Vu, le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu, le Président de la Thèse,
A. G. DE LA PRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

A. — AUTEURS

- ALLIER. — *Les jurisconsultes de la réforme et l'évolution du droit international*. Cours professé à la Dotation Carnegie, Paris, 1928-29.
- ALVAREZ. — *Le droit international de l'avenir* (1916).
- AUBRY et RAU. — *Cours de droit français* (1869).
- BARDELEBEN. — *Die Zwangsweise Durchsetzung im Völkerrecht*, (F. A. V., 1930).
- BARTHÉLEMY. — *François de Vitoria*. Dans les « *Fondateurs du droit international* » (1904).
- BAUDRY-LACANTINERIE. — *Précis de droit civil* (12^e édition, 1919).
- BEUDANT. — *Le droit individuel et l'Etat* (1891).
- BLOCH-RENOUVIN. — *Le traité de Versailles et les réparations*. La genèse et la signification de l'art. 231 du traité de Versailles, (R. D. I., 1931., t. VIII, p. 357).
- BLUM. — *Les problèmes de la Paix* (1931).
- BLUNTSCHLI. — *Le droit international codifié* (1881).
- LÉON BOURGEOIS. — *Le pacte de 1919 et la Société des Nations* (1919).
- BOURQUIN. — *Règles générales du droit de la paix* (Recueil 1931, I).
- Y. DE LA BRIÈRE. — *Evolution de la doctrine et de la pratique en matière de représailles* (Recueil 1928, II).
- CHANCELIER PRINCE DE BULOW. — *Mémoires*, t. III (1931).
- BUSTAMANTE-Y-SIRVEN. — *La seconde conférence de la Paix*, (1909).
— *La Cour permanente de Justice internationale* (1925).
- CALLIER. — *La sanction du droit des gens* (I. D. I., 1920, p. 891).
- CALVO. — *Le droit international théorique et pratique* (1870).
— *Dictionnaire de droit international public et privé* (1885).

- CHKLAVER. — *Le droit international dans ses rapports avec la philosophie du droit*. Thèse, Paris, 1929.
- CHAUVEAU. — *Le droit des gens* (1891).
- COHN. — *Neutralité et Société des Nations*. Dans *Munch*, Les origines et l'œuvre de la S. D. N., t. II, p. 153 (1924).
— *Kriegsverhütung und Schuldfrage*, (F. A. V., 1931).
- COLIN et CAPITANT. — *Droit civil français*, t. I. (1930).
- CURTIUS. — *Essai sur la France* (1932).
- DAVID DAVIES. — *The problem of the twentieth Century* (1930).
- DEBIDOUR. — *Histoire diplomatique de l'Europe*, t. I. *La Sainte Alliance* (1891).
- DUGUIT. — *Manuel de droit constitutionnel* (1923).
— *Traité de droit constitutionnel* (1927).
- DUMAS. — *Les sanctions de l'arbitrage international* (1905).
— *Les sanctions du droit international d'après les conventions de la Haye de 1899 et 1907*, (R. G. D. I. P., 1908).
- DUPUIS. — *Le droit des gens et les rapports des grandes Puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la Société des Nations* (1921).
— *La liberté des voies de communications et les relations internationales* (Recueil 1924, I).
- ERICH. — *Probleme der internationalen Organisation* (1914).
- VAN EYSINGA. — *La guerre chimique* (Recueil 1927-1).
- FALCKE. — *Le blocus pacifique* (1919).
- SIR JOHN FISCHER WILLIAMS. — *La convention pour l'assistance financière aux Etats victimes d'agression* (Recueil 1930. IV).
- FAUCHILLE. — *Traité de droit international public* (1926).
- FRANKE. — *Der Wirtschaftskampf dargestellt an der Hand seiner historischen Entwicklung und in seiner Verwendung als Sanktionsmittel nach Artikel 16 des Völkerbund-paktes* (F. A. V., 1931).
- GÉNY. — *Science et technique en droit privé positif* (1913).
- GIRAUD. — *Mémoire concernant le blocus pacifique jusqu'à la Société des Nations* (A. 14 1927. V.).
- GONSIOROWSKI. — *Société des Nations et Problème de la Paix* (1927).
- GORGÉ. — *Une nouvelle sanction du droit international, Le projet Busch* (1926).

- GOUBRAN, *Le problème des sanctions dans l'évolution de l'arbitrage international*, Thèse, Paris, 1923.
- GOYAU. — *L'Eglise catholique et le droit des gens* (Recueil, 1925-I).
- GROSCH. — *Der Zwang im Völkerrecht* (1912).
- GROTIUS. — *Le droit de la guerre et de la paix* (trad. Barbeyrac, 1729).
- HADJISCOS. — *Les sanctions internationales de la Société des Nations* (1920).
- HEFFTER. — *Le droit international de l'Europe* (1873).
- JAYNE HILL. — *L'Etat moderne et l'organisation internationale* (1912).
- HOLTZENDORFF-RIVIÈRE. — *Introduction au droit des gens* (1889).
- HUBER. — *Die schweizerische Neutralität und der Völkerbund*, Dans Munch, Les origines et l'œuvre de la S. D. N., t. II, p. 68 (1924).
- JÄCKH. — *L'idée de la Société des Nations en Allemagne pendant la guerre*, (E. I., 1929, p. 393).
- IHERING. — *Le but dans le droit* (1893, édition allemande, 1904).
- JÖHLINGER. — *Der Wirtschaftskrieg*. Dans *Handbuch der Politik*, t. II., (1920).
- KANT. — *Eléments métaphysiques de la doctrine du droit* (trad. Barni, 1854).
- KELSEN. — *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public* (Recueil 1926-IV).
- KNÖSS. — *Die Zwangsbefugnisse des Völkerbundes*. Thèse Giesen, 1927.
- BARON SERGE A. KORFF, *Introduction à l'histoire du droit international* (Recueil 1923).
- LAFFERRIÈRE. — *Le boycott et le droit international* (R. G. D. I. P. 1910 p. 289).
- LANGE. — *Histoire de l'internationalisme* (1912).
- *Préparation de la Société des Nations pendant la guerre*, Dans Munch, les origines et l'œuvre de la S. D. N., t. I., p. 1. (1923).
- *Histoire de la doctrine pacifique et son influence sur le développement du droit international* (Recueil 1926-III).
- LARNAUDE et A. DE LAPRADELLE. — *Examen de la responsabilité pénale de l'Empereur Guillaume II d'Allemagne* (I. D. I., 1919, p. 131).

- A. DE LAPRADELLE. — *Emer de Vattel. — Introduction au droit des gens de Vattel* (1916).
- *Préface à l'ouvrage de Sukiennicki, La Souveraineté des Etats en droit international moderne* (1927).
- *Cours professé à la Faculté de droit de Paris* (1930-1931).
- LAVISSE. — *Vue générale de l'histoire politique de l'Europe*, (1912).
- LE FUR. — *Guerre juste et juste paix* (1920).
- *Essai d'une définition synthétique du droit. Dans le Bulletin mensuel de la Société de législation comparée* (1930).
- *Préface à l'ouvrage de Sturzo, La communauté internationale et le droit de guerre* (1931).
- *Reconnaissance, détermination et signification en droit international du domaine laissé par ce dernier à la compétence exclusive de l'Etat* (R. D. I., 1931, t. 8, p. 94).
- *Précis de droit international public* (1933).
- LE FUR et CHKLAVER. — *Recueil de textes de droit international public* (1928).
- LESEUR. — *Introduction à un cours de droit international public*, (1893).
- DE L'HOPITAL. — *Des moyens de coercitions autres que la guerre entre membres de la Société des Nations. Thèse, Paris, 1926.*
- I. DE LOUTER. — *Le droit international public positif* (1920).
- MASPERO. — *La Chine antique* (1927).
- MÉRIGNHAC. — *Traité de droit public international* (1892).
- TER MEULEN. — *Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung, 1300-1800* (1917).
- *Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung, 1789-1870*, (1920).
- D. H. MILLER — *My Diary at the Conference of Paris vol. IV* (1924), vol. XX (1929).
- *The Geneva Protocole* (1925).
- *Sovereignty and Neutrality. Dans I, p. 280*, (1926).
- MITRANY. — *Le problème des sanctions internationales* (1926).
- NIPPOLD. — *Développement du droit international depuis le Congrès de Vienne* (Recueil, 1924-I).

- NOVACOVICI, — *Les compromis et les arbitrages internationaux du XII^e au XV^e siècle*, Thèse Paris (1905).
- E. NYS, — *Les origines du droit international* (1894).
- OLIVE-WOLFF, — *Dans les « Fondateurs du droit international », (1904).*
- PELLA, — *La criminalité collective des Etats et le droit pénal de l'avenir* (1926).
- PETRASGU, — *Les mesures de contrainte internationale qui ne sont pas la guerre entre les Etats membres de la Société des Nations* (1927).
- PICCIONI, — *La sanction militaire des décisions de la Société des Nations* (R. G. D. I. P. p. 242, 1923).
- PIÉDELIEVRE, — *Précis de droit international public* (1894).
- PINON, — *Le boycottage* — *Revue des Deux Mondes* (1909, numéro du 1^{er} mai p. 129).
- POLITIS, — *Les représailles entre les Etats membres de la Société des Nations* (R. G. D. I. P. p. 5, 1924).
- *Les accords de Locarno* (R. D. I. L. C. p. 713, 1925).
- *Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux* (Recueil 1925, I).
- *Lettre à Monsieur Pella*, publiée dans Pella, *La criminalité collective et le droit pénal de l'avenir* (1926).
- *Les nouvelles tendances du droit international* (1927).
- *Le pacte de Paris et le problème du désarmement* (E. I. 1929 p. 530)
- *La future Conférence du désarmement* (E. I. 1932, p. 3.)
- QUIDDE, — *Histoire de la Paix publique en Allemagne au Moyen-Age* (Recueil 1929 III).
- RAAFAT, — *Le problème de la sécurité internationale* (1930).
- RAEDER, — *L'arbitrage international chez les Hellènes* (1912).
- RAMBAUD, — *Histoire de la civilisation française* (1921).
- RAPISARDI-MIRABELLI, — *Le Congrès de Westphalie*, dans *Bibliotheca Visseriana*, t. 8 (1929).
- RAPPARD, — *L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations*. Dans Munch, *Les origines et l'œuvre de la S. D. N.* t. I, p. 361 (1923).
- JEAN RAY, — *Commentaire du pacte de la Société des Nations selon la pratique et la jurisprudence des organes de la Société* (1930).

- REDSLOB. — *Histoire des Grands Principes du droit des gens depuis l'antiquité jusqu'à la veille de la Grande Guerre* (1923).
- RESSÉGUIER. — *Les sanctions militaires de la Société des Nations*, Thèse, Alger (1930).
- RIVIER. — *Principes du droit des gens* (1896).
- ROBIN. — *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre* (1913).
- RÖTTGER. — *Voraussetzungen für die Anwendung von Völkerbundzwangmassnahmen, insbesondere solcher militärischer Natur* (F. A. V. 1931).
- ROLLAND. — *Suarez. Dans les « Fondateurs du Droit international, »* (1904).
- RUTGERS. — *La mise en harmonie du pacte de la S. D. N. avec le pacte de Paris* (Recueil 1934-IV).
- SALDANA. — *La justice pénale internationale* (Recueil 1925-V).
- SCELLE. — *Le pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de la paix* (1919).
- *Préface à l'ouvrage de Nicologlou, L'affaire de Corfou et la Société des Nations* (1925).
- *Précis de droit des gens*, t. I. (1932).
- SCHÜCKING. — *Der Staatenverband der Haager Konferenzen* (1912).
- *Le développement du pacte de la Société des Nations* (Recueil 1927 — V).
- SCHÜCKING-WEHBERG. — *Die Satzung des Völkerbundes* (1924).
- SCHÜCKING-RÜHLAND-BÖHMERT. — *Die Organisation der Völkerbundexekution gegen den Angreifer. Zeitschrift für Völkerrecht*, p. 529 (1932).
- SÉFÉRIADÈS. — *La question du rapatriement des « Marbres d'Elgin » considérée plus spécialement au point de vue du droit des gens* (R. D. I. 1932 n° 3 p. 52).
- SHOTWELL. — *Renonciation à la guerre* (E. I. p. 483, 1928).
- *Le Pacte de Paris* (1930).
- SIN TCHOAN PAO. — *Le droit des gens et la Chine antique*. Thèse, Paris (1926).
- STRUPP. — *Das Völkerechtliche Delikt* (1920).
- *L'incident de Janina entre la Grèce et l'Italie* (R. G. D. I. P. p. 255, 1924).
- *Das Werk von Locarno* (1926).
- *Eléments du droit international universel, européen et américain*, t. III (1930).

- STURZO. — *La communauté internationale et le droit de guerre* (1931).
- TACHI. — *La souveraineté et l'indépendance de l'Etat et les questions intérieures en droit international* (1930).
- TANON. — *L'évolution du droit et la conscience sociale* (1905).
- TCHÉOU-WEÏ. — *Essai sur l'organisation juridique de la Société internationale* (1917).
- R. DE TRAZ. — *L'esprit de Genève* (1929).
- LÉVY-ULLMANN. — *Introduction générale à l'étude des sciences juridiques, I. La définition du droit* (1917).
- UMBENSTOCK. — *William Penn et les précurseurs de Genève de 1500 à 1815* (1932).
- USTERI. — *Das öffentlich-rechtliche Schiedsgericht in der schweizerischen Eidgenossenschaft des 13—15 Jahrhunderts*, (1925).
- VATTEL. — *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains* (Nouvelle édition par Pradier-Fodéré 1863).
- VAUZANGES. — *Les sanctions internationales dans la Société des Nations*, Thèse, Paris (1920).
- VERDROSS. — *Le fondement du droit international* (Recueil 1927, I).
— *Règles générales du droit international de la Paix* (Recueil 1929, V).
- VESNITCH. — *Deux précurseurs français du pacifisme et de l'arbitrage international : P. Dubois et E. Crucé* (1911).
- VINOGRADOFF. — *Principes historiques du droit* (1924).
- VAN VOLLENHOVEN. — *Les préparatifs de la troisième Conférence de la Paix* (R. D. I. L. C. p. 79, 1911).
— *Les trois phases du droit des gens* (1919).
— *De jure pacis. Du droit de Paix* (1932).
- WEHBERG. — *Le protocole de Genève* (Recueil 1925, II).
— *Le problème de la mise de la guerre hors la loi*, (Recueil 1928, IV).
— *La contribution des Conférences de la Paix de La Haye au progrès du droit international* (Recueil 1931, III).
— *Der Kampf um die Schaffung einer internationalen Polizeimacht, Friedenswarte* (mars 1932).
- WEISS. — *Le pacte général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale* (1929).
- WELLS. — *Esquisse d'histoire universelle* (1925).

WHEATON. — *Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique, depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours* (1865).

WHITTON. — *La neutralité et la Société des Nations* (Recueil 1927, II).

— *Le renforcement du pacte de renonciation à la guerre* (R. G. D. I. P. p. 5, 1932).

B. — DOCUMENTATION

a) *Documentation officielle :*

SOCIÉTÉ DES NATIONS : *Rapports et résolutions concernant l'art. 16 du Pacte* (A, 14, 1927 V).

Conseil de la Société des Nations : *Procès-verbaux*, 8^e Session (1920).

Société des Nations. *Actes de la 1^{re}, 2^e, 4^e, 5^e, 7^e, 8^e, 9^e, 10^e, 11^e, 12^e Assemblée.*

Journal officiel de la Société des Nations (1920, 1921, 1922, 1925, 1926, 1927, 1928, 1930, 1931).

Société des Nations : *Conférence pour la réduction et la limitation des armements. Documents de la Conférence* (Vol. I 1932).

Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement série VI (1928), série VIII (1929).

Série des publications de la Société des Nations (1932 IX, 58).

b) *Documentation privée :*

Les conventions et déclarations de La Haye de 1899 et 1907. Donation Carnegie pour la paix internationale (1918).

Conférence économique des gouvernements alliés. Journal du droit international (1916).

Documentation internationale II. La conférence de la Paix et la Société des Nations. (1929).

L'Europe nouvelle (1923).

L'Esprit International (1927, 1928, 1929, 1932).

Friedenswarte (1927).

ERRATA

Page 33	§ 3, 13 ^e ligne,	au lieu de :	<i>terre sanct</i>	lire :	<i>terre sancte</i> .
» 80	24 ^e ligne,	au lieu de :	N ^o 80	lire :	N ^o 8 c.
» 89	11 ^e ligne	»	Pape	»	Pacte.
» 145	21 ^e ligne	»	art. 1	»	art. 11.
» 185	14 ^e ligne	»	a accordée	»	à accorder.
» 236	dernière ligne	»	Crinto	»	Corinto.
» 258	26 ^e ligne	»	art. 290	»	art. 29 o.
» 267	note 80	»	Section B, II c	»	Section B, II b.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER

	Pages
Aperçus théoriques sur la Sanction.	7
§ 1. <i>La définition du terme</i>	7
§ 2. <i>La corrélation de la Sanction avec le droit.</i>	9
§ 3. <i>L'importance des Sanctions.</i>	12

CHAPITRE II

Aperçu historique sur les Sanctions.	15
Première section : L'ANTIQUITÉ	15
§ 1. <i>La communauté chinoise</i>	17
§ 2. <i>La communauté grecque.</i>	21
§ 3. <i>La communauté romaine</i>	24
Deuxième section : LE MOYEN AGE	26
§ 1. <i>L'Eglise</i>	27
§ 2. <i>Les Confédérations et l'Arbitrage</i>	30
§ 3. <i>L'Œuvre des Publicistes.</i>	33
Pierre Dubois, Podiebrad-Marini, Émeric Crucé, Sully, Vitoria, Suarez, Grotius.	
Troisième section : LA SOCIÉTÉ DES ÉTATS	37
§ 1. <i>Du Traité de Westphalie au Traité de Vienne (1648-1815).</i>	39
Le règne de la force. — L'œuvre des publicistes : Vattel, Wolff, Penn, l'Abbé de St-Pierre, Alberoni, Bentham, Kant. — La révolution française.	
§ 2. <i>Du traité de Vienne jusqu'à la guerre mondiale (1815-1914).</i>	51
La Sainte Alliance. — Le concert européen. — La com- munauté juridique internationale.	
§ 3. <i>La guerre mondiale et le Traité de Versailles.</i>	61

CHAPITRE III

	Pages
Le problème des Sanctions dans la Société des Nations.	65
Première section : LES PROLÉGOMÈNES DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LE PROBLÈME DES SANCTIONS .	65
§ 1. <i>Première phase : La Société des Nations vue par l'opinion publique pendant la guerre mondiale</i>	65
§ 2. <i>Deuxième phase : La Société des Nations vue par les Gouvernements</i>	72
§ 3. <i>Troisième phase : L'élaboration du Pacte de la Société des Nations</i>	84
Deuxième section : LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET SON SYSTÈME DE SANCTIONS.	92
Troisième Section : LE PROBLÈME DES SANCTIONS DANS LE CADRE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS	104
§ 1. <i>Le problème des Sanctions de 1920 jusqu'en 1924 . .</i>	104
8 ^e Session du Conseil. — Rapport Tittoni. — Première Assemblée. — Propositions scandinaves d'amendement de l'art. 16. — Etude de l'arme économique à la 6 ^e Commission. — Résolution du 10 décembre concernant entre autres les directives provisoires en cas d'application de l'art. 16. — 12 ^e Session du Conseil. — Commission Internationale du Blocus. — Lettre circulaire du Secrétariat. — Informations données par les gouvernements. — Rapport de la Commission concernant : 1 ^o dans quelles conditions il y a lieu à sanctions ; 2 ^o à qui il appartient de décider s'il y a lieu à sanctions ; 3 ^o à quel moment et par qui ces sanctions doivent être appliquées, et 4 ^o comment appliquer les sanctions. — Deuxième Assemblée. — Discussion du Rapport à la 3 ^e Commission. — Proposition Braga préconisant le blocus juridique universel contre l'agresseur. — Rapport de la 3 ^e Commission à l'Assemblée. — Intervention du délégué français contre le remplacement du terme « nationaux » par « résidents », — Vote, le 4 octobre, des amendements à l'art. 16. — Résolutions du 4 octobre stipulant les « directives », en cas d'application de l'art. 16. — Critique. — 16 ^e Session du Conseil. — Envoi d'une lettre aux Etats membres leur demandant des observations sur les directives. — Réponse des gouvernements. — Quatrième Assemblée. — Proposition d'amendements britannique. — Projet d'assistance mutuelle de Lord Robert Cecil, du Colonel Requin, de la 3 ^e Commission. — Critique. — Attitude des gouvernements concernant le Projet. — Cinquième	

Assemblée. — Discussion du Projet de Traité de la 3 ^e Commission. — Projet américain de traité de désarmement et de sécurité. — Vote des amendements britanniques.	
§ 2. <i>Le Protocole de Genève et son système de Sanctions.</i>	143
§ 3. <i>Les accords de Locarno et leur système de Sanctions.</i>	151
§ 4. <i>Le problème des Sanctions dès le lendemain des accords de Locarno jusqu'au Pacte de Paris</i>	160
37 ^e Session du Conseil. — Commission préparatoire de la conférence du désarmement. — Comité du Conseil, — Rapport de M. de Brouckère. — Rapport du Comité, — 43 ^e Session du Conseil. — Réponses adressées au Secrétaire Général de la S. D. N. par les divers gouvernements, concernant la législation propre à faciliter la mise en œuvre des sanctions économiques. — 45 ^e Session du Conseil. — Rapport du Secrétaire Général relatif à l'application des sanctions économiques en particulier au moyen du blocus maritime. — 46 ^e Session du Conseil. — Huitième Assemblée. — 49 ^e Session du Conseil. — Comité d'arbitrage et de sécurité. — Modèles de Traités de non-agression et d'assistance mutuelle. — Rapport de M. Rutgers, sur les art. 10, 11 et 16 du Pacte. — Modèle de traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre.	
§ 5. <i>Le Pacte de Paris et le problème des Sanctions</i>	186
§ 6. <i>Le Problème des Sanctions dès le lendemain du Pacte de Paris jusqu'en 1933</i>	192
Neuvième Assemblée. — L'acte général d'arbitrage. — Dixième Assemblée. — Projet de convention d'assistance financière. — Mise en harmonie de deux Pactes. — Comité des Onze. — Onzième Assemblée. — Discussion sur les textes proposés par le Comité des Onze à la 1 ^{re} Commission. — Textes élaborés par la Sous-Commission concernant la mise en harmonie des deux Pactes. — Avant-projet de Convention générale en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre. — Convention d'Assistance financière. — Attitude des Gouvernements concernant l'harmonisation des deux pactes. — Douzième Assemblée. — Mise en harmonie des deux pactes. — Rapport de M. Rollin. — Convention générale en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre.	
§ 7. <i>Le problème des Sanctions à la Conférence pour la limitation et la réduction des armements.</i>	210
Quatrième section : LE SYSTÈME DE SANCTIONS DANS L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL	214

CHAPITRE IV

	Pages
Critique du système actuel des Sanctions.	216
§ 1. <i>Les Sanctions et la notion de la souveraineté.</i>	217
§ 2. <i>Les Sanctions et la notion de la neutralité.</i>	223
§ 3. <i>Les Sanctions et la juridiction des corps politiques.</i> . .	227

CHAPITRE V

Etude critique des diverses Sanctions.	229
Première section : LES REPRÉSAILLES	230
Deuxième section : LES SANCTIONS	237
§ 1. <i>Les Sanctions morales</i>	237
§ 2. <i>Les Sanctions juridiques.</i>	240
§ 3. <i>Les Sanctions économiques.</i>	245
§ 4. <i>Les Sanctions politiques.</i>	254
§ 5. <i>Les Sanctions militaires.</i>	256
§ 6. <i>L'armée internationale</i>	260
Troisième Section : LA GUERRE — SANCTION.	267
BIBLIOGRAPHIE	273

